



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS III – GUARABIRA  
CENTRO DE HUMANIDADES “OSMAR DE AQUINO”  
CURSO DE DIREITO**

**RAIANE ALVES DE AZEVEDO**

**O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UMA PRÁTICA DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**GUARABIRA  
2017**

**RAIANE ALVES DE AZEVEDO**

**O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UMA PRÁTICA DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
bacharela em Direito.

**Área de concentração:** Direito  
Administrativo.

**Orientador:** Prof. Me. Jossano Mendes  
de Amorim.

**GUARABIRA  
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

A994a Azevedo, Raiane Alves de.

O assédio moral na administração pública como uma prática de improbidade administrativa [manuscrito] : / Raiane Alves de Azevedo. - 2017.

91 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2017.

"Orientação : Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim, Coordenação do Curso de Direito - CH."

1. Administração Pública. 2. Assédio Moral. 3. Improbidade Administrativa.

21. ed. CDD 344.01

Ativ  
Ace:  
ativ:

RAIANE ALVES DE AZEVEDO


O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UMA PRÁTICA  
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

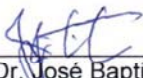
Trabalho de Conclusão de Curso em  
Direito da Universidade Estadual da  
Paraíba, como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharela em  
Direito.

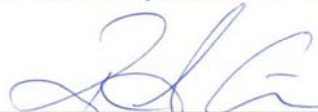
Área de concentração: Direito  
Administrativo.

Aprovada em: 13/12/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. José Baptista de Mello Neto  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Renan Aversari Câmara  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A Deus, por todas as vitórias até aqui alcançadas, e a todos os agentes públicos, vítimas de assédio, que, por se sentirem desamparados, sofrem em silêncio, DEDICO.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente e acima de tudo, agradeço a Deus, Pai de infinita bondade, pelo dom da vida e por sempre estar presente, mostrando-me a todo instante que, pelo poder da fé, não há obstáculo impossível de superar.

Aos meus pais, Alaídes e Raimundo, a quem amo infinitamente e que, sem medir esforços, sempre buscaram me proporcionar o melhor que puderam, muitas vezes, abdicando de seus próprios planos em prol de minhas realizações.

À minha irmã, Elaine, a quem admiro em silêncio, por sempre estar me apoiando e que, pelo exemplo de ser humano que é, busco espelhar-me.

Ao meu cunhado, Jean, a quem o tenho como irmão, por todas as vezes que me auxiliou quando mais precisei.

À minha avó, Angelina, exemplo de mulher admirável e determinada, por sempre estar me encorajando a seguir em frente, em busca dos meus objetivos.

Aos demais familiares, que, mesmo distantes, estavam sempre me motivando e torcendo pela minha felicidade.

A todos os que fizeram parte da 12ª Vara Federal de Guarabira/PB, entre os anos de 2015 e 2016, por todo o incentivo e aprendizado adquirido ao longo desses dois anos de estágio.

Ao professor orientador, Jossano Amorim, pela solicitude, leituras sugeridas e ensinamentos acadêmicos ao longo de toda a orientação do presente trabalho.

A todos os professores, por todo o conhecimento compartilhado durante esta longa trajetória acadêmica.

A Jairo, Jefferson Soares e Sheyla, pelos momentos de amizade e apoio durante esses cinco anos e meio de jornada na UEPB, tornando-a mais leve.

Aos funcionários da UEPB – Campus III, em especial aos bibliotecários e aos que compõem o Departamento do Curso de Direito, pela presteza e atendimento quando me foi necessário.

A todos os meus amigos que, direta e indiretamente, estavam sempre me auxiliando e torcendo pelo meu êxito ao longo desta caminhada.

“Muitos que convivem com a violência dia após dia acreditam que ela seja uma parte intrínseca da condição humana. Mas não é assim. Violência pode ser prevenida. Culturas violentas podem deixar de existir. Em meu país e ao redor do mundo, temos brilhantes exemplos de como a violência pode ser controlada. Governos, comunidades e indivíduos podem fazer a diferença.” (Nelson Mandela)

## RESUMO

Muito se questiona acerca do assédio moral ocorrido na Administração Pública constituir ou não uma prática de Improbidade Administrativa, de forma a enquadrá-lo na Lei nº 8.429/1992. Cumpre destacar ainda se realmente há necessidade de que esteja realmente prevista no referido diploma legal, para que seja aplicada com uma maior garantia. Diante disso, o presente trabalho visa, através do método de abordagem dedutivo, bem como do uso de pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial como técnicas de pesquisa, a explanar acerca do que seria o assédio moral, assim como a possibilidade de que seja considerado um ato de improbidade administrativa. Para tanto, há, num primeiro plano, a necessidade de fazer uma análise dos princípios constitucionais que compõem o regime-jurídico administrativo, responsável por reger a atuação dos agentes públicos no exercício de suas atividades profissionais. Em seguida, torna-se imprescindível analisar todos os aspectos sobre o que configura a Improbidade Administrativa, enfatizando as questões mais relevantes para o tema discutido, quais sejam os sujeitos que podem praticar e serem atingidos, os atos que configuram, as sanções impostas, bem como a prescrição quanto à propositura da ação civil pública. É indispensável o papel da Psicologia ao referido tema, no intuito de explanar acerca do que poderia caracterizar o assédio moral, além das possíveis causas que o acarretariam e de sua classificação. Apesar de determinado agente possuir hierarquia dentro da Administração Pública, importante destacar que dela não pode se utilizar em prol de seus próprios interesses, o que restaria em evidente abuso de poder. Ademais, cabe ao próprio Poder Público zelar pela dignidade de seus integrantes. Caso contrário, poderá a vítima pleitear a indenização, a fim de reparar os danos que lhe foram causados, sendo fundamental a comprovação do agressor em lhe prejudicar. Mesmo não existindo ainda uma legislação a nível nacional que trate acerca do tema, há diversos diplomas estaduais que punem tal ilícito. A partir da decisão proferida pelo STJ, considerando a conduta de um agente político como um ato de improbidade administrativa que violou os princípios da Administração Pública, veio à tona a possibilidade de se inserir tal prática no rol do art. 11 da LIA. Diante disso, trata-se o assédio moral de uma conduta considerada como improbidade administrativa, sendo sua possível inclusão na Lei de Improbidade Administrativa crucial no sentido de proporcionar uma maior segurança jurídica à vítima, que se sente desamparada ante a violência sofrida.

**Palavras-chave:** assédio moral. Improbidade. Administração Pública.



## RESUMÉN

Mucho se cuestiona acerca del acoso moral ocurrido en la Administración Pública constituir o no una práctica de Improbidad Administrativa, de forma a encuadrarlo en la Ley nº 8.429/1992. Es importante destacar aún si realmente hay necesidad de que esté realmente prevista en el referido diploma legal, para que sea aplicada con una mayor garantía. En este sentido, el presente trabajo pretende, a través del método de abordaje deductivo, así como del uso de la investigación bibliográfica, legislativa y jurisprudencial como técnicas de investigación, a explicar sobre lo que sería el acoso moral, así como la posibilidad de que sea considerado un " el acto de improbidad administrativa. Para ello, hay, en un primer plano, la necesidad de hacer un análisis de los principios constitucionales que componen el régimen jurídico administrativo, responsable por regir la actuación de los agentes públicos en el ejercicio de sus actividades profesionales. A continuación, se vuelve imprescindible analizar todos los aspectos sobre lo que configura la Improbidad Administrativa, enfatizando las cuestiones más relevantes para el tema discutido, cuáles son los sujetos que pueden practicar y ser alcanzados, los actos que configuran, las sanciones impuestas, bien como la prescripción en cuanto a la proposición de la acción civil pública. Es indispensable el papel de la Psicología al referido tema, con el propósito de explicar acerca de lo que podría caracterizar el acoso moral, además de las posibles causas que lo acarrearía y de su clasificación. A pesar de que determinado agente posee jerarquía dentro de la Administración Pública, es importante destacar que de ella no puede utilizarse en pro de sus propios intereses, lo que quedaría en evidente abuso de poder. Además, corresponde al propio Poder Público velar por la dignidad de sus integrantes. En caso contrario, podrá la víctima pleitear la indemnización, a fin de reparar los daños que le fueron causados, siendo fundamental la comprobación del agresor en perjuicio. Aunque no exista todavía una legislación a nivel nacional que trate sobre el tema, hay diversos diplomas estadales que castiguen tal ilícito. A partir de la decisión dictada por el STJ, considerando la conducta de un agente político como un acto de improbidad administrativa que violó los principios de la Administración Pública, ha surgido la posibilidad de insertar tal práctica en el rol del art. 11 de la LIA. En este sentido, se trata del acoso moral de una conducta considerada como improbidad administrativa, siendo su posible inclusión en la Ley de Improbidad Administrativa crucial para proporcionar una mayor seguridad jurídica a la víctima, que se siente desamparada ante la violencia sufrida.

**Palabras clave:** acoso moral. Improbidad. Administración Pública.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
PL	Projeto de Lei
REsp	Recurso Especial
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TJ-PE	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	12
2.1 Princípio da Legalidade.....	14
2.2 Princípio da Impessoalidade.....	16
2.3 Princípio da Moralidade.....	19
2.4 Princípio da Publicidade.....	23
2.5 Princípio da Eficiência.....	26
2.6 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade.....	29
2.7 Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	31
2.8 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.....	33
<b>3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	35
<b>3.1 Sujeitos dos atos de Improbidade Administrativa</b> .....	37
3.1.1 Sujeitos ativos.....	38
3.1.2 Sujeitos passivos.....	43
<b>3.2 Atos de Improbidade Administrativa</b> .....	45
3.2.1 Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito.....	46
3.2.2 Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário.....	48
3.2.3 Atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.....	49
3.2.4 Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.....	50
<b>3.3 Sanções aplicáveis aos atos de Improbidade Administrativa</b> .....	53
<b>3.4 Prescrição</b> .....	55
<b>4 O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	57
<b>4.1 O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana no âmbito da Administração Pública</b> .....	62
<b>4.2 A hierarquia e o abuso de poder na Administração Pública</b> .....	65
<b>4.3 A responsabilidade civil do Estado</b> .....	68
<b>4.4 O assédio moral na Administração Pública e sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro</b> .....	72
<b>4.5 O assédio moral na Administração Pública como uma prática de Improbidade Administrativa</b> .....	74
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	82
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	86

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar de estar presente há muito tempo no cotidiano das relações trabalhistas, a preocupação em estudar o fenômeno do assédio moral é bem mais recente. Tal importância em investigá-lo, a fim de identificar o que seria essa forma de abuso, bem como a busca por formas de prevenir ou repreender aquele que o cometesse, iniciou-se na Europa, espalhando-se, posteriormente, aos demais continentes, e só se deu em virtude dos graves efeitos que foram causados.

Não há um conceito exato acerca do que realmente seja o assédio moral no ambiente laboral. O que realmente se sabe é que se trata de uma forma de perseguição que ocorre, tanto nas relações privadas, quanto nas públicas, pelas mais diversas causas. Acredita-se que esta incidência esteja cada vez mais presente devido ao estabelecimento de metas, modelo adotado pela iniciativa privada, a fim de atender às demandas mercantis. Em relação ao acontecimento no âmbito interno da Administração Pública, costuma-se crer que seja decorrência do autoritarismo proveniente da hierarquia nela presente, bem como a adoção do mesmo método empregado na seara trabalhista, sendo que, na pública, o objetivo é garantir mais eficiência no desempenho das atividades estatais, de modo a atender a sociedade em geral.

Diante das consequências geradas aos agentes públicos, o referido tema vem causando reiterados debates no campo administrativo, provocando, assim, uma maior discussão no mundo jurídico, resultante de decisões jurisprudenciais e trabalhos científicos, que buscam encontrar possíveis soluções para tal problema. Ante esta forma de abuso, a vítima se vê diante de uma situação constrangedora, a qual lhe provoca uma sensação cada vez maior de vulnerabilidade, por não se enxergar amparada pelo Estado, principal responsável por assegurar a integridade física e psíquica daqueles que atuam em seu domínio.

Esta circunstância se dá em virtude de não haver uma regulamentação específica que trate sobre o assédio moral na Administração Pública em nível federal, fazendo, muitas vezes, com o que o magistrado tenha dúvidas acerca da aplicabilidade de certos diplomas legais que tratem sobre as ilicitudes verificadas no âmbito público. Para recorrer à indenização pelos danos causados, as vítimas têm pleiteado com ações que visem reconhecer a responsabilidade civil do Estado, tendo este o direito de ingressar com uma ação de regresso ao responsável pelos

prejuízos resultantes, sendo obrigatória a comprovação da intenção do agente em provocar o assédio moral.

Muitas foram as demandas judiciais a fim de que fossem proferidas decisões favoráveis aos casos que versavam sobre o assunto em tela, tendo uma delas, inclusive, considerado o assédio moral uma como prática de improbidade administrativa. A partir de então, surgiu também um projeto de lei visando enquadrá-lo na Lei nº 8.429/1992. Diante disso, esta monografia pretende buscar respostas aos seguintes questionamentos: poderia o assédio moral ser realmente considerado uma prática de improbidade administrativa? Caso seja, haveria, de fato, necessidade de incluir tal atitude no rol dos atos que configuram improbidade administrativa?

No intuito de responder a tais indagações, a presente monografia, através do método dedutivo, busca analisar a prática de assédio moral no âmbito público, bem como seu possível enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. Outrossim, foi utilizado, além do método de procedimento histórico-evolutivo, o teleológico, no propósito de se alcançar os resultados das referidas proposições. No que diz respeito às técnicas de pesquisa empregadas, utilizou-se um levantamento de caráter bibliográfico, com base em estudos analíticos de artigos científicos, legislações estaduais e federais, jurisprudências, projetos de lei, como também de doutrinas jurídicas e livros de Psicologia, os quais serviram como parâmetros para a elaboração do trabalho ora apresentado.

Inicialmente, parte-se de uma explanação acerca dos princípios, de forma geral, seguindo-se daqueles que regem a Administração Pública, componentes do regime-jurídico administrativo, previstos explícita e implicitamente na Constituição Federal. Posteriormente, é feita uma breve apresentação acerca do que consiste a Improbidade Administrativa, bem como da lei que a retrata – a Lei nº 8.429/1992. Para tanto, recorre-se a uma exposição dos pontos mais relevantes para o tema ora apresentado. Por fim, discorre-se, de forma ampla, sobre o assédio moral, como também a respeito dos fatores que favorecem a sua incidência no âmbito administrativo e analisa-se o entendimento jurisprudencial acerca do assédio moral como hipótese a configurar a prática de improbidade administrativa.

## 2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios, em sua acepção mais ampla na seara jurídica, constituem os elementos fundamentais integrantes de um ordenamento jurídico. Porém, apesar de formarem há muito tempo o sistema normativo, tal importância, anteriormente atribuída tão somente às leis, só foi adquirida com a evolução histórica, principalmente, com a ascensão do Estado Constitucional de Direito.

No que diz respeito à juridicidade dos princípios, Bonavides (2016) retrata que houve três períodos no decorrer histórico relacionados aos princípios, sendo o Jusnaturalismo, o Positivismo e o Pós-Positivismo. No primeiro deles, o jusnaturalista, os princípios constituíam verdadeiros postulados baseados na razão, que idealizavam a busca pela justiça, podendo, inclusive, utilizar-se da força, se necessário fosse. Com o Positivismo, período em que as leis preponderavam no Direito, os princípios passaram a ser positivados e considerados fontes subsidiárias, no sentido de complementar as lacunas existentes na legislação vigente. Por fim, no Pós-Positivismo, com a predominância cada vez mais frequente do Constitucionalismo, os princípios atingiram o status normativo, passando a ser axiologicamente iguais às regras, adquirindo extrema importância em um sistema jurídico, de tal forma que assim foi definido por Bandeira de Mello (2015, p. 54):

[...] Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico [...]

A partir do pós-positivismo, surge a distinção entre os princípios e as regras, ambos considerados espécies de normas, instrumentos essenciais para expressar o Direito. De acordo com tal ideia, as regras possuem um caráter concreto, determinando normas de conduta, de como o indivíduo “deve ser” em sociedade. Assim, preveem obrigações, proibições e faculdades aos cidadãos. Por serem mais precisas, no que se refere à aplicação, operam-se no modo “tudo ou nada”. Para Dworkin (2002, p. 43):

Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida. A decisão de saber qual delas é válida e qual deve ser abandonada ou reformulada, deve ser tomada recorrendo-se a considerações que estão

além das próprias regras. Um sistema jurídico pode regular esses conflitos através de outras regras, que dão precedência à regra promulgada mais recentemente, à regra mais específica ou outra coisa desse gênero. Um sistema jurídico também pode preferir a regra que é sustentada pelos princípios mais importantes. [...]

Destarte, havendo conflito entre duas ou mais regras, apenas uma delas prevalecerá, eliminando-se a possibilidade de aplicação da outra. Para tanto, são utilizados determinados critérios, dentre eles o hierárquico, o cronológico e aqueles relativos à especialidade. Ademais, pode também um determinado princípio servir de fundamento a um ordenamento jurídico como um todo, a exemplo da dignidade da pessoa humana, que, além de representar o principal fundamento da Constituição Federal, atua como o alicerce de toda a legislação brasileira.

Em relação aos princípios, por eles, é possível compreender o alcance e o sentido das regras. Não determinam algo como elas, mas podem trazer à tona mais de uma solução aos conflitos. Expressam, pois, valores a serem adotados como parâmetros na produção das regras. Por isso, diante de possíveis confrontos entre eles, torna-se necessária a utilização da “lei de colisão”, a qual, segundo Alexy (2015, p. 99):

[...] reflete a natureza dos princípios como mandamentos de otimização: em primeiro lugar, a inexistência de relação absoluta de precedência e, em segundo lugar, sua referência a ações e situações que não são quantificáveis. Ao mesmo tempo, constituem eles a base para a resposta a objeções que se apóiam na proximidade da teoria dos princípios com a teoria dos valores.

Logo, pela carga valorativa que detém, tomam como base a ponderação de valores ao serem aplicados. Desta forma, por meio da análise dos “pesos e contrapesos” entre eles, chega-se à solução para a colisão entre dois ou mais princípios. Assim, ao contrário das regras, não há entre os princípios um grau de hierarquia, onde um prevalece sobre o outro.

Diante disso, percebe-se que a existência dos princípios e das regras e a igualdade valorativa atribuída a ambos é imprescindível, pois, caso houvesse apenas um deles ou um prevalecesse sobre o outro, haveria uma instabilidade no sistema jurídico como um todo, como bem assevera o Barroso (2015, p. 244):

[...] Um modelo exclusivo de regras supervalorizaria a segurança, impedindo, pela falta de abertura e flexibilidade, a comunicação do ordenamento com a realidade, frustrando, em muitas situações, a realização

da justiça. Um modelo exclusivo de princípios aniquilaria a segurança jurídica, pela falta de objetividade e previsibilidade das condutas e, conseqüentemente, de uniformidade nas soluções interpretativas. Como intuitivo, os dois extremos seriam ruins. [...]

No que concerne aos princípios constitucionais da Administração Pública, integram eles o denominado regime jurídico-administrativo, responsável por reger toda a atuação administrativa. Alguns estão previstos na Constituição, no *caput* do artigo 37, o qual determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988). Outros, porém, encontram-se resguardados de forma implícita na referida Carta, a exemplo da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

## **2.1 Princípio da Legalidade**

Por este princípio, entende-se, inicialmente, que a Administração Pública só pode exercer determinada atividade se esta estiver prevista em lei. Trata-se de um postulado fundamental que surgiu juntamente com a ascensão do Estado Constitucional de Direito, o qual deve obediência às normas que ele mesmo edita. Assim, significa dizer que o Estado não só cria a lei, como a ela também se submete.

O princípio da legalidade, segundo Bulos (2015), se apresenta sob dois prismas, tanto na esfera privada, como na pública. No que diz respeito aos interesses privados, trata-se da legalidade vista sob o aspecto geral, onde os indivíduos podem fazer tudo o que a lei não proíbe, traduzindo tal concepção na autonomia da vontade, expressa como direito fundamental no art. 5º, II, da Constituição Federal, garantindo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

Em relação ao princípio da legalidade como postulado da Administração Pública, traduz-se na ideia de que os agentes que a integram só podem agir em conformidade com o que a lei estabelece, representando, assim, uma restrição de sua vontade. Mas também “o princípio da legalidade impõe que à lei seja concedida



a faculdade de permitir uma maior amplitude ao administrador público, quando da construção de atos administrativos” (BRANCO & MENDES, 2012, p. 944). Desta forma, o agente público tanto deve praticar um ato exatamente como está previsto no dispositivo legal, bem como pode atuar de forma discricionária, por meio da oportunidade e da conveniência, desde que, neste caso, esteja expressamente autorizado por lei e não ultrapasse os ditames nela estabelecidos.

Além disso, tal princípio não se refere apenas ao texto legal propriamente dito. Ou seja, a Administração Pública não deve submeter-se apenas às leis que regem suas atividades. Mais que isso, obedece a todo o ordenamento jurídico, principalmente às normas constitucionais, constituindo, assim, o princípio da juridicidade administrativa. Para Binenbojm (2008, p. 15, grifos do autor):

A idéia de *juridicidade administrativa*, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da *legalidade administrativa*, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).

Trata-se de uma concepção contemporânea acerca do princípio da legalidade, e a mais apropriada no que se refere aos atos praticados pela Administração, tendo em vista a ausência de uma codificação específica que oriente a atividade administrativa. Caso determinado ato vá de encontro ao princípio em tela, poderá ser considerado nulo, tanto pela própria Administração, como pelo Judiciário, desde que seja provocado.

O princípio da legalidade representa ainda um dos direitos conferidos aos cidadãos no sentido de que, ao restringir a atuação administrativa apenas ao que a lei permite, evita a ocorrência de qualquer forma de autoritarismo ou abuso de poder por parte dos agentes que integram a Administração Pública.

Vale salientar ainda a diferença existente entre o princípio da legalidade e a legitimidade. De acordo com grande parte dos doutrinadores, a exemplo de Hely Lopes Meirelles e Gustavo Binenbojm, este instituto é mais amplo que aquele, pois o agente administrativo, além de obedecer ao que está determinado em lei, como

prevê o princípio da legalidade, deve também observar o ordenamento jurídico como um todo, incluindo os demais princípios da Administração Pública. Deste modo:

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a *moralidade* e a *finalidade* administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de *legalidade* e *probidade* administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública. (MEIRELLES, 2016, p. 94, grifos do autor)

Assim, a Administração deve, além de atuar sempre em conformidade com a lei e com todos os demais princípios que regem suas atividades, ater-se à moral, visando atingir o objetivo final de sua atuação, qual seja atender aos fins da coletividade. Só assim estará a Administração agindo de forma válida e legítima.

Por fim, cumpre ressaltar que o princípio da legalidade não se restringe apenas à esfera administrativa. O referido princípio se aplica também aos demais Poderes, Legislativo e Judiciário, já que, além de exercerem suas respectivas funções típicas, atuam de forma atípica, no que diz respeito às atividades administrativas concernentes a cada um deles.

## 2.2 Princípio da Impessoalidade

Não há unanimidade acerca do que exatamente seria a impessoalidade na Administração Pública. Assim, o referido princípio é analisado segundo algumas vertentes, sendo elas a impessoalidade como sinônimo de igualdade, e também em relação a ter a obrigatoriedade em atender a finalidade administrativa, as mais discutidas doutrinariamente.

Pelo princípio da impessoalidade sob o enfoque de igualdade, entende-se que é vedada a prática dos atos administrativos visando tratamento desigual entre os indivíduos. Deste modo, deve a Administração Pública agir de forma a tratar todos igualmente, sem privilegiar nem prejudicar nenhum cidadão. Constitui este o fundamento de Bandeira de Mello (2015, p. 117), que enuncia o seguinte sobre o princípio em discussão:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem

favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como 'todos são iguais perante a lei' (art. 5º, *caput*), *a fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração.

Seguindo essa perspectiva, encontra-se também o doutrinador Carvalho Filho (2011, p. 44), que diz o seguinte: “o princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica”. A partir dessa concepção entende-se ser o princípio da impessoalidade sinônimo do princípio a isonomia, segundo o qual cabe à Administração Pública tratar a todos igualmente diante de um determinado fato semelhante, de modo a não favorecer nem lesar ninguém. Em conformidade a esta visão é que a Constituição prevê alguns institutos, a exemplo da realização de concurso público, previsto no art. 37, inciso II, como forma de ingressar em cargo efetivo ou emprego público.

No que se refere à impessoalidade como instrumento indispensável para alcançar a finalidade, merece destaque o pensamento de Meirelles (2016, p. 97, grifos do autor):

O princípio da *impessoalidade*, referido na Constituição/88 (art. 37, *caput*), nada mais é do que o clássico princípio da *finalidade*, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*.

Assim sendo, o agente público deve agir de forma a atingir o que a lei estabelece, qual seja atender aos anseios da coletividade. Ainda, conforme o autor retro mencionado caso algum ato tenha sido praticado de encontro a este fim legal, será ele considerado inválido, tendo em vista constituir desvio de finalidade, conforme prevê o art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei nº 4.717/65, que rege a ação popular: “e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

No entanto, vale ressaltar que pode haver determinadas situações em que o interesse público corresponde a outro particular. Comumente, tais casos ocorrem nas compras realizadas pela Administração, onde, de um lado, esta pretende obter

produtos para serem utilizados em suas atividades cotidianas e, em contrapartida, o fornecedor visa dispor do material necessário, a fim de favorecer o seu negócio. Aqui, percebe-se indiretamente a presença do interesse público, não sendo, portanto, tal ato passível de nulidade.

Cumpra salientar, ainda, que tal invalidade se aplica, inclusive, nas hipóteses em que os próprios integrantes da Administração Pública sofrem com os excessos praticados por seus superiores. De acordo com Mattos (2012, p. 1.047), “tem-se, portanto, que esse princípio assegura que o servidor público estará imune à prática de atos administrativos que não possuam motivação ou que sejam estabelecidos com falsa motivação”. Portanto, o princípio em voga não só se refere à sociedade em geral, mas também àqueles que compõem internamente a Administração contra as possíveis arbitrariedades que venham a lhe atingir.

Ademais, a impessoalidade também é vista como forma de vedar a promoção pessoal do agente, pelo qual se depreende que todos os atos realizados numa gestão administrativa não podem ter como referencial a figura do agente público responsável por sua execução. Assim, tais atos devem se relacionar apenas à instituição pública, tendo em vista ser o agente mero executor da vontade estatal. Tal perspectiva encontra amparo no art. 37, §1º, da Carta Magna, o qual estabelece que:

§1º a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988).

Por isso, segundo Tavares (2016), vale considerar que os atos executados por agente público se referem ao órgão administrativo e não à pessoa nele investida.

Dentre as muitas interpretações apresentadas acerca do princípio da impessoalidade, é possível perceber que todos eles chegam a um ponto em comum, qual seja satisfazer o interesse público. Desta feita, o que se conclui resumidamente sobre esse instituto é que não cabe somente à Administração Pública observá-lo, mas também aos seus administrados, visando sempre tratar a todos indistintamente, sem discriminações nem vantagens, não podendo atribuir nenhum mérito à figura do gestor, de modo a preponderar sobre o fim social.

## 2.3 Princípio da Moralidade

Baseados neste princípio, os agentes públicos devem atuar de forma leal, devendo suas realizações no âmbito da Administração Pública estarem pautadas em preceitos éticos e de boa-fé. Tal postulado é atribuído, principalmente, àqueles hierarquicamente superiores no âmbito do Poder Público, haja vista seus feitos traduzirem a atuação da Administração Pública perante a sociedade em geral. Nas palavras de Bandeira de Mello (2015, p. 123):

Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, evitado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Não basta apenas ao administrador público agir, alternativamente, apenas de acordo com a lei ou levar em consideração tão somente o que achar correto. É preciso que haja, inicialmente, a observância a ambos os requisitos para que ocorra, então, uma atuação legítima pautada neste princípio. Muitas vezes, no entanto, o agente público se reveste da legalidade para praticar atos que atentam contra a moralidade administrativa, constituindo, pois, em desvio de poder. Para Meirelles (2016, p. 94, grifos do autor):

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao *legal* se ajunte o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da *moralidade administrativa* [...].

Apesar de serem princípios autônomos, a legalidade e a moralidade se complementam no intuito de atingir a finalidade pública e, conseqüentemente, uma boa administração. Assim, para atuar, não é suficiente apenas ao administrador público conhecer e dominar os preceitos legais. Mais que isso, deve agir segundo os princípios éticos que norteiam a Administração Pública, indo além da lei propriamente dita. Deste modo, não pode o agente público se escusar diante da ausência de lei, a fim de burlar o cumprimento a tal premissa. Este entendimento também se estende à anulação de atos administrativos que afrontem o princípio em discussão.

Ademais, de acordo com Bulos (2015, p. 1.016), “[...] a ideia de moralidade atrela-se ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade entre os meios e fins perseguidos pelo administrador [...]”. Para ele, cabe ao agente público buscar também o equilíbrio entre os privilégios a ele concedidos e o cotidiano vivenciado pela população, no sentido de cumprir efetivamente os pilares da Administração Pública, presentes no texto constitucional.

Do princípio da moralidade administrativa decorre a ideia de probidade na Administração Pública, mais voltada à figura do gestor público, à noção do bom administrador. Trata-se de um dever inerente ao agente público no sentido de exercer sua função segundo tal postulado; caso contrário, incorrerá, obviamente, em prática de improbidade administrativa, previsto no §4º do art. 37 da Magna Carta e regulamentado por legislação específica – a Lei nº 8.429/1992. Deste modo, “o princípio da moralidade configura-se como um inibidor de vontades particulares dos agentes públicos, pois, se violarem as normas legais dolosamente, praticarão infrações disciplinares tipificadas como atos de improbidade administrativa” (MATTOS, 2012, p. 1.044).

Na visão de Meirelles (2016), a moralidade administrativa presente no art. 37, *caput*, da Constituição difere da moralidade comum, advinda da própria consciência do ser humano. Esta diz respeito ao aspecto subjetivo acerca do que é certo ou não; ou seja, trata-se do discernimento que cada indivíduo possui acerca do que poderia ser determinada conduta considerada honesta ou desonesta, agindo, assim, de forma espontânea. Já a moral administrativa constitui um aspecto objetivo, uma vez que diz respeito ao agente público exercer a função administrativa, de modo a buscar atingir um bom resultado em prol da coletividade. Aqui, o agente público é obrigado a segui-la para cumprir com seu dever, independentemente de achar justa ou não.

Porém, não só em relação a atingir objetivos é que tal princípio deve ser levado em consideração. Vale lembrar que durante o procedimento administrativo devem também ser observados a ética e a lealdade. Significa dizer que todo ato praticado, para ser válido, deve obedecer a este postulado. Do contrário, será considerado nulo, tanto pela própria Administração, ao revisá-lo, como pelo Poder Judiciário, ao ser provocado. Por esse motivo é que se diz que o referido princípio sujeita os agentes públicos, bem como seus atos praticados, à avaliação e controle, tanto administrativos como judiciais.

Para tanto, pode a população valer-se, por exemplo, da ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que assim garante:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...] (BRASIL, 1988)

Tal direito foi especificamente regulado pela Lei nº 4.717/1965, a qual atribui a qualquer cidadão a prerrogativa de deduzir a pretensão de anular atos do Poder Público contaminados de imoralidade administrativa, ou seja, atentatórios à moralidade. Nesse sentido, há ainda o instituto da ação civil pública, regulamentada pela Lei nº 7.347/1985, prevista constitucionalmente no art. 129, III, como uma das funções institucionais relativas ao Ministério Público.

Para Di Pietro (2014), tudo o que vai de encontro à moral comum atenta contra o princípio da moralidade administrativa, referindo-se àquelas práticas bastante corriqueiras na Administração Pública, de que toda a sociedade tem conhecimento. Como exemplos, tem-se o fato de um servidor não ser prestativo ao exercer suas atividades, e também a nomeação de parentes próximos de um superior hierárquico a um cargo de confiança, prática esta denominada nepotismo, conforme foi reconhecida pelo STF, em sua Súmula Vinculante nº 13<sup>1</sup>. Atos como esses claramente contrariam o referido princípio, traduzindo-se em uma injustiça não só no âmbito público, mas também diante do meio social como um todo.

Para a autora (GORDILLO, 1982 *apud* DI PIETRO, 2014, p. 80), trata-se de uma moral paralela na Administração, onde aquele a quem foi incumbido a função pública deve exercê-la com zelo, de forma honesta e responsável, cumprindo adequadamente com o dever que lhe foi imposto. Por isso, cabe ao Judiciário, sempre que provocado for, à Administração Pública e também à própria coletividade, por ser esta a principal figura que se vale dos serviços públicos, atentar para a

---

<sup>1</sup> De acordo com a Súmula vinculante nº 13, “a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.” Cumpre destacar que este entendimento só se aplica aos casos meramente administrativos. Portanto, pode um prefeito, por exemplo, nomear seu filho ao cargo de secretário municipal, tendo em vista se tratar a um ato político e não relativo à Administração Pública.

execução dos atos administrativos, se estão sob o manto da moral ou não, de forma a procurar sempre preservar a ética no âmbito público.

Variados são os diplomas legais que abordam tal premissa, dentre eles o Código de Ética do servidor público civil federal – Decreto nº 1.171/1994. Inclusive, o seu inciso II, acerca das regras deontológicas, prevê que:

II – O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal. (BRASIL, 1994)

Ainda em relação ao referido decreto, o inciso III da mesma seção declara nitidamente a importância de se observar o princípio em tela, qual seja observar, além de uma conduta proba, vinculada à lei, o atendimento à finalidade pública, ou seja, aos anseios da coletividade, conforme se pode constatar a partir da análise do dispositivo:

III – A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo. (BRASIL, 1994)

As normas do *caput* do art. 37 da Lei Maior, citadas pelo dispositivo transcrito, referem-se justamente aos princípios administrativos, regentes de toda a dinâmica presente na Administração Pública, inclusive ao princípio da moralidade ora analisado. Já o § 4º no mesmo art. 37, CF, diz respeito aos atos de improbidade administrativa, que, quando comprovados, ensejam como sanções “[...] a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário [...]” (BRASIL, 1988), conforme estabelece o referido parágrafo.

Vale ressaltar também que o princípio não só se aplica no âmbito público, mas também no particular. De acordo com Di Pietro (2014, p. 79), este fundamento se refere aos procedimentos licitatórios e também aos contratos administrativos. Tal submissão ao instituto, em ambos os casos, torna-se necessária a fim de evitar possíveis fraudes, o que, na prática, tem ocorrido com bastante frequência. Por isso mesmo, é que se exige também uma maior transparência, no intuito de que a própria



população tenha acesso a todo o trâmite e possa, inclusive, colaborar com o controle sobre esses atos administrativos.

Outro fato bastante frequente e que atinge a moralidade administrativa é aquele que acontece dentro da própria Administração Pública, entre seus próprios agentes. Trata-se da ocorrência de constantes perseguições e ofensas a um determinado indivíduo que a integra, de modo a afetar sua saúde psicológica, resultando em um ambiente laboral insalubre, prejudicando, inclusive, o andamento das atividades a serem executadas. Esta prática não só fere o princípio da moralidade, mas também a impessoalidade e a legalidade, tendo em vista não constituir uma atuação legítima, tampouco isonômica perante os servidores públicos.

Como se vê, de nada adianta ao integrante da Administração Pública cumprir fielmente a lei se, por meio dela, praticar atos que venham a afrontar a moral administrativa. Assim, de um modo geral, qualquer que seja o ato em que um agente, sob o manto do Poder Público, deturpa a Administração Pública, configura, indubitavelmente, uma afronta ao princípio da moralidade administrativa, considerada, portanto, uma prática de improbidade administrativa.

## **2.4 Princípio da Publicidade**

Pelo princípio da publicidade, é garantido aos cidadãos em geral o direito de ter conhecimento a todos os atos executados pela Administração Pública. A esta, portanto, cabe o dever de dar o máximo de transparência possível a todo procedimento realizado, a fim de que fiquem passíveis de avaliação e controle pela população.

Tal premissa decorre, assim como os demais princípios que regem a atuação estatal, do Estado Democrático de Direito, pelo qual se pauta a Constituição vigente, no intuito de assegurar a todos a efetiva legitimidade da prática administrativa, bem como atingir sua principal finalidade, qual seja o bem comum. Neste sentido, Bandeira de Mello (2015, p. 117) afirma o seguinte:

[...] Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Além de estar previsto no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, também é assegurado como um dos direitos fundamentais, em seu artigo 5º, XXXIII, que assim estabelece:

XXXIII - 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; [...] (BRASIL, 1988)

Ademais, para garantir ainda mais a efetividade deste direito, a Norma Suprema traz no bojo do artigo 5º os seguintes instrumentos: direito de petição e à emissão de certidão (inciso XXXIV, alíneas *a* e *b*, respectivamente), *habeas data* (inciso LXXII), ação popular (inciso LXXIII), bem como mandado de segurança (inciso LXIX).

No entanto, tal prerrogativa não é absoluta, podendo excepcionalmente, ser limitada. Estas restrições ocorrem nos casos em que esteja comprometida a segurança da sociedade e do Estado, e também quando houver a necessidade de resguardar a intimidade e o interesse social, como apontam, nessa ordem, a parte final do inciso XXXIII e o inciso LX, ambos do artigo 5º da Lei Maior, desde que estas hipóteses de confidencialidade estejam legalmente previstas.

Vale ressaltar ainda que, ao publicar determinada ação administrativa, o Poder Público jamais poderá fazer menção à figura do gestor, em conformidade com o art. 37, §1º, da Constituição, que veda a promoção pessoal do agente. Caso não seja observado o tal preceito, está-se indo de encontro não apenas ao postulado em tela, mas também à impessoalidade e à moralidade.

Para que sejam juridicamente relevantes, devem ser os atos administrativos publicados em meio de comunicação oficial. De acordo com o art. 6º, XIII, da Lei de Licitações – Lei nº 8.666/1993, a imprensa oficial constitui o “veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis” (BRASIL, 1993). O órgão oficial, além de se referir aos diários oficiais da União e dos Estados, diz respeito também aos sites dos órgãos públicos, bem como aos jornais contratados para a publicação dos atos oficiais, estendendo-se, inclusive, à divulgação nos murais destas instituições públicas, devendo,

qualquer dessas formas, obedecer sempre ao que estiver estabelecido em lei. Para Meirelles (2016, p. 101):

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. [...]

Como se pode perceber, a necessidade de se divulgar as atividades só se aplica mais àquelas imprescindíveis ao conhecimento pela população, para que esta possa fiscalizá-las. Desta forma, cabe ao agente público analisar os efeitos dos atos administrativos, se serão internos ou externos. No primeiro caso, não sendo o fato relevante perante a sociedade, basta apenas a divulgação entre seus agentes, dentro da própria Administração Pública; já no segundo, deve o Poder Público divulgar amplamente, perante os meios oficiais, a fim de que toda a sociedade tenha conhecimento.

Ainda em relação aos mecanismos que exercem a publicidade, merece destaque a promulgação da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011. O instrumento normativo além de permitir à população obter informações e registros dos órgãos públicos em geral, abrange também as entidades privadas vinculadas à Administração Pública, a exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista, pelo fato de exercerem atividades com fins econômicos, conforme preconizado pelo art. 173 da Constituição Federal.

Cumprido salientar, inclusive, que a publicidade não constitui, por si só, requisito de validade para o ato administrativo, mas tão somente de eficácia. Assim, não pode um ato ser invalidado por não ter sido publicado. No entanto, ele só produzirá efeitos a partir do momento em que for propagado, pois, somente a começar deste é que será possível exercer o controle, principalmente, nos casos que envolvem o patrimônio público. Do contrário, não há como os indivíduos contestarem sua validade, conforme salienta Mattos (2012, p. 1.052):

Não há possibilidade de se opor à prática de atos administrativos ilegais se esses estão ocultos, sem a ciência do interessado ou da coletividade, que

com a plena divulgação dos atos públicos têm a possibilidade de exercer o controle e a fiscalização necessários para impedir qualquer desvio interno.

Conforme se observa, ressalvadas as hipóteses em que o sigilo impera, e desde que seja primordial, cabe ao agente público a obrigatoriedade de divulgar tudo o que for relativo aos atos administrativos. Só assim, cumpre, então, com todas as prerrogativas relacionadas à transparência na atividade estatal, consistindo em meio essencial para auxiliar as pessoas no controle de toda a execução administrativa.

## 2.5 Princípio da Eficiência

Incluído no *caput* do art. 37 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, concebida a partir da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Estado, o princípio da eficiência reforçou a ideia de que os serviços prestados pela Administração Pública devem ser exercidos de forma a proporcionar aos cidadãos que dele necessitam a máxima qualidade possível, trazendo, pois, a grande preocupação com o desempenho da Administração Pública.

Segundo afirma o administrativista Bandeira de Mello, seria mais adequado o princípio em tela estar inserido no âmbito da legalidade. Para ele, a eficiência é proveniente da ideia discutida na doutrina italiana como o dever de “boa administração”, como se observa por meio da seguinte crítica apresentada pelo autor:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração” [...] (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 126)

A noção de eficiência veio fortalecer ainda mais a ideia existente entre os doutrinadores de que cabe ao Estado, no âmbito administrativo, o dever de proceder de forma eficiente, de modo a combater as arbitrariedades e a burocracia presentes na prestação dos serviços públicos. Significa dizer que a Administração deve almejar

por um resultado positivo em prol dos anseios sociais, a fim de gerar benefícios, promovendo, também, o devido respeito aos cidadãos.

Para tanto, ao Poder Público incumbe a tarefa de se utilizar dos recursos que lhe são disponibilizados, a fim de empregá-los em modernas tecnologias, de modo a tornar célere o aparelhamento estatal ao desempenhar suas atividades de forma qualificada. Além disso, cabe aos agentes públicos tratar o usuário de forma respeitosa, garantindo-lhe um bom atendimento. E é justamente por isso que ao Estado compete investir constantemente em meios necessários a proporcionar o aperfeiçoamento dos agentes públicos, o que ocorre, por exemplo, por meio das Escolas de Governo, responsáveis por qualificar os serviços públicos.

Assim, de acordo com Di Pietro (2014), a eficiência pode ser analisada sob duas vertentes, sendo uma delas voltada ao agente integrante da Administração Pública, e a outra, à sua própria organização interna, sendo, respectivamente, em relação ao modo como atua o agente público, como também no que diz respeito à organização, estruturação e disciplina da Administração Pública.

Com base nesse princípio, a Norma Suprema prevê em vários de seus dispositivos diferentes formas de exercê-lo, tais quais: a avaliação de desempenho ao servidor em estágio probatório, como condição para conceder a estabilidade àquele que exerce sua função de forma satisfatória, de acordo com o §4º do art. 41, bem como a participação de servidores públicos em cursos de aperfeiçoamento, a fim de que possam adquirir sua promoção na carreira, conforme preceitua o art. 39, §2º. Há também o direito conferido ao indivíduo de poder reclamar da má prestação de um serviço, estabelecido pelo § 3º do art. 37, de forma contribuir na avaliação periódica acerca da qualidade das atividades realizadas. Saliente-se, ainda, que a Lei de Defesa de Usuário de Serviços Públicos – Lei nº 13.460/2017, estabelecendo a garantia de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos regulamentou tal matéria.

Segundo Mattos (2012, p. 1.060), [...] “basta que o servidor cumpra os deveres elencados no Estatuto ou no Código Disciplinar, acrescido de um bom rendimento e presteza no trato com os que solicitam a prestação de seus serviços, que estará exercendo a sua função com eficiência”. Para ele, tais garantias, além de imprescindíveis, resguardam a dignidade, tanto do agente integrante da Administração, quanto do cidadão que dela necessita.

Em relação à avaliação de desempenho estabelecida no inciso III do art. 41 da Carta Magna, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou recentemente o Projeto de Lei do Senado nº 116/2017, de autoria da Senadora Maria do Carmo. Segundo ele, o servidor público estável integrante da Administração Direta da União, dos Estados e dos Municípios, e suas respectivas autarquias e fundações públicas, será avaliado semestralmente, segundo os critérios fixos de qualidade no serviço e de produtividade, e também por outras variáveis, tais como o relacionamento com os colegas, o trabalho pelo cidadão, a iniciativa e a responsabilidade.

Caso seja transformado em lei, o servidor perderá o cargo se obtiver nota igual ou abaixo de 3 (três) em 4 (quatro) avaliações consecutivas, ou também se for menor que 5 (cinco), por 5 (cinco) vezes, num prazo de 5 (cinco) anos. O referido projeto provocou algumas discussões acerca de seu fundamento, pois, se por um lado, garante ao servidor público que executa as atividades administrativas com qualidade, a sua permanência na Administração Pública, por outro, veio à tona a questão acerca da perseguição, caso esteja sob a chefia de um agente que incorra constantemente em abuso de poder, prejudicando o andamento dos serviços no Poder Público. Além disso, cumpre ressaltar a dificuldade em estabelecer critérios objetivos, necessários para avaliar o desempenho do servidor público, tendo em vista as especificidades presentes em cada área.

No que diz respeito ao controle, Carvalho Filho (2011) diz que, quanto ao judicial, só é possível exercê-lo na ocorrência de evidente ilegalidade. Caso contrário, estaria aí o Poder Judiciário invadindo a competência relativa à esfera administrativa, já que a esta cabe a avaliação e controle dos seus próprios atos, bem como de seus integrantes. Vale salientar ainda que, para o referido autor, da eficiência, se diferencia a efetividade e a eficácia. A primeira se refere à economicidade relacionada à utilização dos instrumentos necessários à execução da atividade administrativa, ou seja, ao modo pelo qual o agente desempenha a atividade administrativa; a segunda diz respeito às metas previstas e se elas foram alcançadas, relativa, pois, aos meios empregados para atingir determinado fim; já a terceira está intimamente ligada aos efeitos decorrentes dos serviços prestados e aos impactos que estes causaram diante da sociedade, isto é, aos resultados obtidos.

Cumpra ressaltar que tal postulado abordado não é absoluto, uma vez que não pode ele se sobrepor aos demais que norteiam a Administração Pública. Deve, pois, obedecer aos ditames legais, bem como aos outros que regem a atuação estatal, a fim de que garanta à coletividade a prestação de um serviço público de qualidade, em um lapso razoável, bem como o direito de reivindicar perante o Poder Público, caso este exercício não esteja consoante com o bom atendimento que é garantido a todo e qualquer cidadão.

## **2.6 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**

Habitualmente, costuma-se confundir conceitualmente os princípios da razoabilidade e o da proporcionalidade como se fossem um só. No entanto, apesar de haver uma diferença existente entre eles, ambos destinam-se a uma mesma finalidade, qual seja impor limites ao agente público em seu exercício da discricionariedade, a fim de, com isso, evitar a ocorrência de desmandos na seara administrativa.

Pelo princípio da razoabilidade, de matriz norte-americana, entende-se que deve haver uma conformidade entre os meios utilizados e os objetivos a serem atingidos no âmbito da Administração Pública, de modo a evitar o cometimento de práticas abusivas por parte de seus agentes em face de seus administrados. Assim, de nada adianta se determinado ato possui um fim revestido de legitimidade, mas emprega instrumentos inadequados e desnecessários, incorrendo, pois, de forma arbitrária e indo de encontro aos padrões de aceitabilidade reconhecidos pela sociedade. Para Bandeira de Mello (2015, p. 111):

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Por outro lado, o princípio da proporcionalidade, proveniente do Direito Constitucional alemão, consiste em fazer uso de procedimentos que sejam conformes à realização de determinado ato administrativo, não ultrapassando os limites que lhe são conferidos, evitando, portanto, o excesso de poder. De acordo com alguns doutrinadores, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, a proporcionalidade compõe uma das vertentes da razoabilidade, tendo em vista que esta também impõe ao Poder Público que aja de forma proporcional ao praticar um ato, analisando as vantagens e desvantagens entre os meios empregados e a finalidade visada, de forma a evitar os abusos na Administração. Compartilhando do mesmo pensamento, Meirelles (2016, p. 99) diz o seguinte:

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa [...]

Para que um ato administrativo seja considerado efetivado de acordo com o seu fim almejado, é preciso que tenha observado os aspectos relacionados à proporcionalidade, quais sejam a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Segundo Carvalho Filho (2011), o primeiro diz respeito ao fato de os recursos aplicados corresponderem às metas a serem alcançadas; o segundo estabelece que os procedimentos a serem realizados devam ser exigíveis, no sentido de não haver outra forma menos onerosa aos indivíduos que dos serviços públicos necessitam; por fim, o último se refere ao fato de que, ao analisar os benefícios e os prejuízos a serem causados, aqueles devem preponderar sobre estes, a fim de que haja uma excelência no serviço público.

No que diz respeito ao controle exercido, são utilizados nas situações em que o agente público tem como prerrogativa desfrutar da discricionariedade que lhe é conferida, já que, por ela, o administrador público possui certa liberdade de atuação, por meio da análise da oportunidade e da conveniência ao executar determinado ato administrativo. Como esse poder que lhe é conferido dá margem a optar acerca do que é cabível, não pode, geralmente, haver nenhum tipo de controle. Todavia, quando extrapolado, o ato, considerado arbitrário e ilegal, deve ser invalidado pela própria Administração Pública ou anulado pelo Judiciário, se



provocado, em virtude de ser incongruente com os lastros em tela e, conseqüentemente, destituídos de legitimidade. Afinal, “[...] nada do que esteja fora do razoável, do sensato, do normal, é permitido ao agente público, mesmo quando atua no exercício de competência discricionária [...]” (GASPARINI, 2012, p. 79). Ademais, ao burlar a razoabilidade e a proporcionalidade, o agente, agindo no sentido de satisfazer seus próprios interesses, fere, além destes postulados, a impessoalidade e a moralidade, anteriormente retratados.

Por fim, cumpre salientar que os princípios ora analisados não se aplicam tão somente ao Poder Executivo, mas também se estendem ao Legislativo e ao Judiciário, em qualquer exercício de suas funções administrativas. Tal importância dada a ambos ocorre no intento de que eles impõem limites no atuar administrativo, pautando, inclusive, o exercício do poder polícia, seja ele de forma preventiva ou repressiva.

## **2.7 Princípio da Supremacia do Interesse Público**

Também conhecido como princípio da finalidade, a supremacia do interesse público constitui uma das bases do regime jurídico-administrativo. Apesar de não haver uma definição do que exatamente seria esse interesse público, por este postulado entende-se que, diante de um confronto entre um interesse público e outro particular, aquele há de preponderar sobre este. De acordo com Meirelles (2016, p. 113):

[...] O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica de cada caso concreto; daí a dificuldade que os autores enfrentam para sua definição. [...]

Tal premissa, pela qual se pautam os demais princípios da Administração Pública, é garantida pelo Estado e visa, justamente, o benefício da coletividade. Desta forma, tudo o que for desenvolvido no âmbito público, deve ser feita em observância a esta ideia, em prol do bem comum. Caso algum ato vá de encontro ao princípio em tela, haverá desvio de poder ou de finalidade, tornando-o ilegal.

Assim como a maioria dos direitos que são conferidos pelo Estado não são absolutos, do mesmo jeito ocorre em relação à supremacia quando se está diante de direitos e garantias individuais, que também devem ser respeitados. Há doutrinadores, porém, que afirmam não haver a supremacia do interesse público, não o considerando, de per se, como princípio, em virtude da necessidade de ponderar entre a prevalência de interesses privados, provenientes dos direitos fundamentais, e o interesse público, sempre preponderando este. Tal é o posicionamento de Binensbojm (2005, p. 111, grifos do autor), que assim concluiu em seu trabalho acerca do tema em questão:

Veja-se que não se nega, de forma alguma, o *conceito de interesse público*, mas tão-somente a existência de um *princípio da supremacia do interesse público*. Explica-se: se o interesse público, por ser um conceito jurídico determinado, só é aferível após juízos de ponderação entre direitos individuais e metas ou interesses coletivos, feitos à luz de circunstâncias concretas, qual o sentido em falar-se num princípio jurídico que apenas afirme que, no final, ao cabo do processo ponderativo, se chegará a uma solução (isto é, ao interesse público concreto) que sempre prevalecerá? Em outras palavras: qualquer que seja o conteúdo deste 'interesse público' obtido em concreto, ele sempre prevalecerá. Ora, isso não é um princípio jurídico. Um princípio que se presta a afirmar que *o que há de prevalecer sempre prevalecerá* não é um princípio, mas apenas uma tautologia. Daí se propor que é o postulado da proporcionalidade que, na verdade, explica como se define o que é o interesse público, em cada caso. O problema teórico verdadeiro não é a prevalência, mas o conteúdo do que deve prevalecer.

Para o autor, o interesse público é alcançado a partir da análise de cada caso concreto, sendo a proporcionalidade o princípio ideal a configurá-lo como tal. Carvalho Filho (2011, p. 59), por sua vez, afirma que "a *'desconstrução'* do princípio espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia; o princípio, isto sim, suscita *'reconstrução'*, vale dizer, adaptação à dinâmica social, como já se afirmou com absoluto acerto". O doutrinador assevera, portanto, ser a supremacia do interesse público uma decorrência da democracia amparada pela Carta Magna, onde prevalece o da maioria.

Apesar de a denominação de tal premissa supor o predomínio do interesse público sobre o privado, cumpre salientar que o Estado constitui apenas um instrumento condutor para o alcance dos anseios sociais. Logo, não se pode mais atribuir à Administração Pública, sob a ótica do princípio em tela, a ideia de autoritarismo, arbitrariedade e absolutismo. Afinal, cumpre a ela empregar o princípio da proporcionalidade em cada caso para que, desta forma, atenda, de fato,

aos interesses públicos. Nem, tampouco, deve-se confundir tal princípio com a defesa do interesse estatal.

O referido postulado deve estar presente, pelo menos de forma indireta em toda e qualquer prática estatal, já que se trata de sempre observar o bem-estar coletivo. Ademais, cabe ao legislador, ao elaborar normas jurídicas de direito público, observá-lo, mesmo que, de algum modo, trate de algum interesse privado, mas que, em caráter geral, prevalece o público, atendendo, assim, aos anseios da coletividade.

## **2.8 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**

Além de constituir um dos alicerces do regime jurídico-administrativo, juntamente com o princípio da supremacia do interesse público, a noção da indisponibilidade possui como principal objetivo limitar o agente público no exercício de sua atividade administrativa. Assim, não pode o administrador público agir de acordo com sua própria vontade, tendo em vista de que a ele cabe tão somente zelar pelos interesses pertencentes à coletividade.

Em sua obra, Bandeira de Mello (2015) traz uma classificação, com base na doutrina italiana, acerca do interesse público, que, segundo apresentado, divide-se em primário e secundário. Enquanto aquele diz respeito aos direitos da coletividade, esse se subdivide em atos internos da gestão administrativa e de caráter patrimonial. Vale reforçar que este último só é considerado legítimo se for compatível àquele, isto é, se atender aos reclames sociais.

Tendo em vista tamanha responsabilidade atribuída ao agente público que, por meio de seus atos executados na Administração Pública, exprime uma vontade que atenda aos reclames sociais, é que os poderes inerentes à sua atuação vêm estabelecidos por lei, a fim de que possa agir sem que possua interesse próprio. Por isso é que se diz que o princípio em tela possui estreita relação com o da legalidade, já que é por meio deste que a lei estabelece acerca da atuação estatal, determinando ou autorizando o agente integrante do Estado como proceder nesse âmbito. Ademais, como são atributos pelos quais o Poder Público não pode dispor, trata-se, na verdade, de dever inerente ao agente público, como bem salienta Meirelles (2016, p. 115, grifos do autor):

O poder administrativo, portanto, é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nessas condições, o *poder de agir* se converte no *dever de agir*. Assim, se no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um *dever* para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação. [...]

Além do poder-dever de agir, o referido autor retrata outros, impostos a todos os cargos públicos, quais sejam o dever de eficiência, de probidade e de prestar contas, que consistem em bem administrar, conforme os preceitos éticos e de boa-fé, atribuindo a maior transparência possível aos atos realizados no âmbito da Administração Pública. Deste modo, percebe-se a necessidade de a lei determinar poderes aos agentes, bem como delimitá-los, a fim de evitar excessos praticados por eles, sob o risco de incorrer a Administração Pública em responsabilidade civil pelos danos causados.

Uma vez estipuladas tais prerrogativas, não cabe ao agente renunciá-las ou deixar de executá-las, em virtude de, como a própria denominação do postulado já pressupõe, tratar-se de direitos indisponíveis, pertencentes à sociedade em geral. No entanto, por não ser absoluto, ultimamente vem havendo a possibilidade de se valer da arbitragem, nos litígios entre particulares e a Administração Pública, desde que, nestes casos, se encontre diante de direitos disponíveis.

Destarte, vê-se que, ao lado do princípio da supremacia, a indisponibilidade do interesse público encontra-se em processo de constante evolução, na medida em que possibilita uma relação horizontal entre o Poder Público e seus administrados, deixando cada vez mais de lado a ideia que sempre esteve presente de ser o Estado predominantemente soberano.

### 3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De conceituação imprecisa no mundo jurídico, a improbidade traz, obviamente, a ideia da prática de atos contrários à probidade. Há quem diga que esta gira em torno da honestidade; outros autores, porém, argumentam que, nem sempre, atos ímprobos são desonestos. De acordo com Di Pietro (2014, p. 899, grifos da autora):

Não é fácil estabelecer distinção entre *moralidade administrativa* e *probidade administrativa*. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de **honestidade** na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância na lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Para a autora, que segue a primeira corrente, moralidade e probidade possuem o mesmo sentido, tendo ambas na honestidade o seu alicerce, o que vai além da obediência à legalidade, abrangendo também a ética, a lealdade e a boa-fé dos indivíduos que integram a Administração Pública ou a ela se vinculam de alguma forma. Deste modo, ambas abarcam os elementos objetivos e subjetivos, essenciais para uma boa atuação estatal e, caso não sejam observados, estão os atos eivados de imoralidade, configurando em improbidade administrativa. Fundamento diverso a este é o de Alves e Garcia (2013, p. 180), que dizem o seguinte:

De acordo com a sistemática adotada pelo art. 37, § 4º, da Constituição da República e pela Lei n. 8.429/1992, é perfeitamente possível termos atos de improbidade que não sejam propriamente atos desonestos. Basta pensarmos na conduta de agentes que, voluntariamente, descumpram os padrões normativos a que estão vinculados e realizam fins diversos daqueles amparados pela norma, terminando por causar intensos danos ao interesse público na vã ilusão de estarem gerando benefício à coletividade. Nesses casos, com a devida observância do critério da proporcionalidade, será possível configurar o ato de improbidade de um agente público honesto e que, apesar do dolo de sua conduta, agiu de boa-fé.

Segundo os autores, probidade não se confunde com honestidade. Em outras palavras, enquanto que, para a configuração desta, deve ser comprovada a boa-fé do agente, independentemente da obediência à norma, àquela se encontra atrelada à legalidade, responsável por definir ou estabelecer os atos que configuram

o contrário, bem como determinar as sanções aplicáveis àqueles que agirem de forma ímproba. O fato é que, mesmo toda atuação administrativa devendo estar pautada na probidade, esta, por ser uma ideia altamente subjetiva, em que cada pessoa tem um ponto de vista acerca do que nela se enquadra ou não, constitui um conceito jurídico indeterminado, carecendo, então, de um diploma legal que estabeleça os atos de improbidade administrativa.

Merece menção ainda o fato de que a improbidade não ocorre apenas no âmbito da Administração Pública, podendo ser encontrada o referido assunto em outras searas. Destaca-se, então, a presença deste instituto no Direito do Trabalho, que o prevê no art. 482, alínea a, da CLT, como motivo para demissão por justa causa. De acordo com Simão (2012), a promoção pessoal do agente em período de eleição, segundo o §1º do art. 37 da Constituição constitui ato de improbidade eleitoral e não administrativa, em virtude da época em que foi praticada. Além disso, o autor ainda menciona outra modalidade, qual seja a disciplinar, praticada no desempenho de uma função pública ou em razão dela e que depende do exercício do poder disciplinar inerente à Administração Pública, o que, como se vê, corresponde à estabelecida no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990.

Ao se falar em improbidade administrativa, é comum vir logo à mente dos indivíduos a ideia de corrupção e desonestidade. O certo é que tais atos vêm sendo praticados desde os tempos primórdios, da Antiguidade até os dias atuais. Tanto é que inúmeras foram as legislações ao redor do mundo, que se traduziam numa preocupação por parte de cada Estado, como formas de combatê-la.

No Brasil, por exemplo, a partir do final do século XIX, começou uma maior preocupação em inibir tais práticas. Merecem destaque duas leis que no século passado tiveram grande importância, contribuindo de forma significativa para a solução do tema em questão, quais sejam a Lei Federal nº 3.164/57 – a Lei Pitombo-Godói Ilha, que, posteriormente, foi complementada pela Lei Federal nº 3.502/ 58 – a Lei Bilac Pinto, as quais, baseadas na Constituição de 1946, retratavam apenas sobre os atos que configuravam enriquecimento ilícito.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal e a consequente previsão da matéria em seu art. 37, §4º, surgiu a necessidade de uma lei específica que abordasse o tema, tendo em vista que a Carta Magna não define o que e como exatamente se constitui a improbidade administrativa, conforme se depreende de tal dispositivo:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

Desta forma, é possível perceber que o preceito apenas definiu as sanções aplicadas no caso de práticas ímprobas, deixando a critério de uma legislação infraconstitucional estabelecer que atos são assim considerados, bem como suas funções e outras disposições, essenciais à efetividade do instituto trazido no seio constitucional.

Tal dispositivo apenas prevê sanções para os atos que configuram improbidade administrativa, sendo estes definidos por lei específica. Como se vê, o próprio preceito, em sua parte final, clama por um diploma legal que aborde o tema. Assim, em 1992, foi integrada ao ordenamento jurídico a Lei nº 8.429, que rege acerca dos atos de improbidade administrativa. Ao vigorar, veio a revogar os diplomas que anteriormente tratavam do assunto, a Lei Pitombo-Godói e a Lei Bilac Pinto, conforme o previsto em seu art. 25.

De acordo com sua ementa, a LIA “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.” (BRASIL, 1992) Poderia, inclusive, questionar-se acerca da matéria a ser tratada pela referida lei, já que, resumidamente, menciona-se apenas uma das práticas de improbidade administrativa, quando, na verdade, abarca outros atos ímprobos. No entanto, como o STF<sup>2</sup> já decidiu que o preâmbulo constitucional não tem força de lei, crê-se estender a mesma ideia à Lei nº 8.429/1992, sendo, pois, imprescindível apenas à interpretação, aplicação e obediência às normas nela presentes.

### **3.1 Sujeitos dos atos de Improbidade Administrativa**

Previstos no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, os sujeitos ativos e passivos referem-se àqueles que, respectivamente, praticam e sofrem os atos que configuram a improbidade administrativa, abrangendo, além de particulares

---

<sup>2</sup> STF - ADI: 2076 AC, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 15/08/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-08-2003.

vinculados ao Poder Público, todos os entes federativos, tanto da Administração Direta, quanto da Indireta, estando, desta forma, revestida a lei de um aspecto nacional. De acordo com o *caput* do referido dispositivo:

Art. 1º Os atos de improbidade 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, dos Municípios, de Território, 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 desta lei. (BRASIL, 1992)

### 3.1.1 Sujeitos ativos

Em conformidade com o estabelecido no artigo retro, constituem os sujeitos ativos da LIA todos aqueles que se enquadram no conceito de agente público, abrangendo os agentes políticos e estatais, bem como os particulares em colaboração com o Poder Público. Além disso, observar-se-á que há outras personalidades que também se inserem neste rol: os terceiros coautores das práticas de improbidade administrativa.

Começando pela noção de agente público, estabelecida na própria Lei nº 8.429/1992, em seu art. 2º diz que constituem estes todos os que exercem mandato, cargo, emprego ou função pública, inclusive de forma voluntária ou temporária, mediante concurso, seleção, eleição ou qualquer outra forma de ingresso à Administração Pública. Desta forma, abrange não só os servidores públicos, como costumeiramente se entende, mas também os agentes políticos e todos os particulares em colaboração com o Poder Público, este último previsto no art. 3º, todos eles constituindo suas espécies.

Como requisito obrigatório para a investidura, segundo o discorrido em todo art. 13 da LIA, bem como previsto na Lei nº 8.730/1993, cabe ao agente público, ao tomar posse ou entrar em exercício, apresentar seus bens e valores particulares, mediante declaração, incluindo no rol, os pertencentes ao cônjuge, filhos e demais pessoas que dele dependam economicamente. Tem a mesma validade para tal a declaração anual de bens que se apresenta à Receita Federal, podendo ser entregue uma cópia desta no lugar daquela. O referido documento fica arquivado no serviço de pessoal competente, devendo, anualmente, ser atualizada, medida que



também deve ser observada ao concluir o mandato ou ao sair do cargo, emprego ou função públicos.

Trata-se de um encargo imprescindível, tendo em vista ser o agente público responsável por administrar os bens estatais, pertencentes a toda a coletividade. Caso tal sujeito não queira atender a tal exigência no prazo estabelecido ou, ainda, a faça de forma falsificada, cabe como punição sua demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, em consonância com o §3º do mesmo dispositivo.

Em relação aos agentes políticos, geralmente se associa àqueles eleitos pelo povo, mediante eleição, para o exercício de um mandato. Porém, o conceito também se estende aos que ocupam cargos e desempenham funções, por meio de delegação e nomeação. Pelas suas particularidades, devem obediência ao que se encontra na própria Constituição, relativamente aos respectivos encargos que exercem, sendo estes considerados de natureza política. Vale salientar que, diferentemente dos estatais, a estes agentes lhe são conferidas certas especialidades para que, tão somente, exerçam seus deveres de forma livre. Neste sentido, Meirelles (2016, p. 82) assegura que:

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários especializados.

No entanto, muitos deles se utilizam abusivamente dessas garantias, a fim de cometer atos que venham a beneficiar a si ou a outrem. Diante disso, surgem controvérsias jurisprudenciais quanto à competência para processar e julgar atos de improbidade praticados pelos agentes políticos com foro privilegiado nas ações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, quais sejam o Presidente da República, os Ministros de Estados, o Procurador-Geral da República, os Ministros do STF, os Governadores e, também, os Secretários de Estado. Os Tribunais Superiores já firmaram entendimento no sentido de que tais atos praticados serão

processados e julgados pelo juízo de primeiro grau, como se pode observar da seguinte decisão:

PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade. Reclamação improcedente. (BRASIL, STJ, 2014)

Além disso, também em consonância com a corrente majoritária, tem decidido a Suprema Corte:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Improbidade administrativa. Prerrogativa de foro. Inexistência. Precedentes. 1. Inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. 2. Matéria já pacificada na jurisprudência da Suprema Corte. 3. Agravo regimental não provido. (BRASIL, STF, 2013)

Como se pode perceber, apesar das várias garantias que são conferidas, estas não se estendem aos atos de improbidade administrativa, sendo, então, todos os agentes políticos submetidos à Lei nº 8.429/1992 ao realizarem práticas que se insiram no referido diploma legal.

Quanto aos agentes estatais, abrangem esta categoria os servidores e os empregados públicos, isto é, aqueles vinculados profissionalmente ao Estado. Os servidores públicos dividem-se ainda em contratados e estatutários. Estes encontram-se abarcados pela Constituição, do art. 39 a 41, a ela se submetendo, devendo, também, obediência à lei que estabeleça as normas relativas ao regime jurídico a que esteja vinculado. Além da obrigatoriedade em ingressar no Poder Público mediante a aprovação em concurso público, a própria Lei Maior garante certas prerrogativas, como, por exemplo, a possibilidade de se tornarem estáveis após 03 (três) anos de exercício, caso sejam aprovados na avaliação de desempenho referente ao estágio probatório.

Ao contrário dos estatutários, tem-se ainda os que são contratados por tempo determinado, conforme estabelecido no inciso IX do art. 37 da Carta Magna, o que, segundo ela, objetiva atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Diferentemente daqueles, estes, além de poderem firmar contrato com a própria Administração Pública, pode se submeter a seleção, como forma de desempenhar sua função por um certo prazo.

Para alguns autores, a exemplo de Di Pietro e Bandeira de Mello, abrangem a categoria dos servidores tanto aqueles indivíduos que, trabalhando na Administração Pública Indireta, estejam subordinados ao regime estatutário, como aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Posicionamento diverso possui Carvalho Filho. Segundo ele, enquanto servidor público é aquele que mantém um vínculo estável com o Estado, o empregado público consiste no indivíduo que, mesmo trabalhando no âmbito público, submete-se às regras trabalhistas, como bem assevera:

Sem embargos de respeitáveis opiniões em contrário, não consideramos servidores públicos os empregados das entidades privadas da Administração Indireta, caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Todos são sempre regidos pelo regime trabalhista, integrando a categoria profissional a que estiver vinculada a entidade, como a de bancários, economiários, securitários etc. Além do mais, o art. 173, §1º, da CF estabelece que empresas públicas e sociedades de economia mista devem sujeitar-se às regras de direito privado quanto às obrigações trabalhistas. São, portanto, empregados normais. Por fim, a própria tradição do Direito brasileiro nunca enquadrou tais empregados como servidores públicos, nem em sentido lato (CARVALHO FILHO, 2011, p. 692).

Há ainda alguns servidores públicos que, em virtude das atribuições do cargo que exercem, possuem algumas peculiaridades, por desempenharem funções exclusivamente estatais. É o caso dos membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Apesar de a LIA aplicar-se também a eles, irrefutável é o fato de que desfrutam de uma maior proteção, pois, ao contrário dos servidores públicos, estão garantidos pela vitaliciedade, a qual sua perda só é possível por sentença judicial transitada em julgado.

De toda forma, a verdade é que o servidor, independente de ser estatutário ou não, ao exercer um cargo público, encontra-se sujeito ao ato de improbidade administrativa. A própria Lei nº 8.112/1990, por exemplo, referente ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a estabelece em seu art. 132.

No que diz respeito ao art. 3º da LIA, “as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.” (BRASIL, 1992) Assim, incluem-se como sujeitos ativos todos aqueles que possuem um vínculo jurídico com o Estado, podendo ser tanto

pessoa física como jurídica, independentemente do tempo estabelecido, desde que não se enquadrem no conceito de agente público.

Inserem-se aqui os notários e registradores. Tratam-se de pessoas físicas que, mediante delegação do Poder Público, conferida por aprovação em concurso público realizado pelo Poder Judiciário, confere-lhes o dever de fé pública sempre que for necessário, no desempenho dos serviços cartorários notariais e de registro. Aqui também é incluído o estagiário, amparado pela Lei nº 11.788/2008, que pratique suas atividades em qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta. Segundo o §1º da referida norma:

Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos. (BRASIL, 2008)

Conforme o §3º, para que seja considerado como tal, o estágio não pode ter nenhum tipo de vínculo empregatício, mas apenas ser estabelecido um termo de compromisso entre as partes, sendo obrigatória a compatibilidade entre este e as atividades a serem desenvolvidas, devendo também o estagiário estar devidamente matriculado e frequentar regularmente a instituição de ensino. Sobre a inserção desta figura jurídica na Lei de Improbidade Administrativa, já houve entendimento da 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que assim decidiu:

**Ementa: AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESTAGIÁRIO DA CEF. AGENTE PÚBLICO. SÓCIA DA EMPRESA BENEFICIADA COM A FRAUDE. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. IMPRESCRITIVEL A AÇÃO DE RESSARCIMENTO. SANÇÕES DISCIPLINARES. ART. 23, II DA LEI 8.429/92. LEIS 8.112/80 E 8.027/90. CRIME DE PECULATO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. **Legitimidade do estagiário da CEF, na categoria de "agente público", que desempenha função assemelhada com o servidor da empresa pública.** Precedentes. Sócia da empresa beneficiada. **Aplicação das mesmas sanções, por força do art. 3º da Lei 8.429/92.** Lesão ao erário na ordem de R\$ 827.100,39. É imprescritível a ação civil pública em que se discute a ocorrência de dano ao erário. Precedentes do STF e do STJ. A regra de prescrição aplicável às faltas disciplinares puníveis com demissão, nos termos do art. 23, II, da Lei 8.429/92, está contida nas Leis 8.112/80 e 8.027/90. A falta disciplinar prevista na lei como crime, prescreverá juntamente com este. Nestas condições, os fatos configurariam o crime de peculato, com prazo prescricional de 16 anos, nos termos do art. 109, II, do CP. Deve ser recebida petição inicial da ação de improbidade administrativa ajuizada em face dos apelados, uma vez que configurada a inoccorrência da prescrição**

da ação. Recurso provido. (RIO DE JANEIRO, TRF 2ª Região, 2009, grifo nosso)

Como se pode perceber, é inegável o fato de que o estagiário pode sim atuar como sujeito ativo para a prática de improbidade administrativa. Afinal, ao assinar o termo de compromisso, passa a manter, transitoriamente, um vínculo com o Estado, ainda que sem remuneração, bem como a executar atividades inerentes aos agentes estatais, mesmo sendo na forma de mero aprendiz.

O disposto no art. 3º também se aplica ao terceiro coautor que venha a induzir ou concorrer para o ato de improbidade administrativa ou dele acabe obtendo, direta ou indiretamente, qualquer benefício, desde que, necessariamente, esteja vinculado ao Poder Público. Abrange, assim, as pessoas que representam as empresas privadas e que, juntamente com o agente público, adultere processo de licitação em prol de sua entidade, por exemplo.

Segundo Simão (2012), a coautoria do terceiro pode se dar em cinco formas: conjunta, quando todos os coautores atuam conjuntamente; sucessiva, ao um deles dar continuidade à prática já exercida por outro; aditiva, na existência da participação de várias pessoas ao mesmo tempo para cometer o ato ímprobo; direta, em que todos praticam o mesmo ato; e, por fim, parcial, onde cada um executa uma parte que, juntas, incorrem numa só conduta.

Deve haver, obrigatoriamente, a presença de um agente público na prática do ato de improbidade. No entanto, se o terceiro corromper o patrimônio público de forma isolada, sujeitar-se-á às sanções penais e cíveis, estabelecidas em suas respectivas normas, porém, jamais à lei de improbidade administrativa.

### 3.1.2 Sujeitos passivos

De acordo com o art. 1º, enquadram-se nesta condição a Administração Direta e Indireta de todos os poderes e entes federativos, bem como a empresa privada da qual o erário participe com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual. Constituem, pois, sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa as pessoas jurídicas de direito público, como também as de direito privado, que mantêm algum vínculo com o Estado.

Por Administração Direta entende-se o conjunto de órgãos integrantes das pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de

forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. Significa dizer, portanto, que a Administração Pública, representada pela União, Estados, Distritos Federais, Municípios e Territórios, é, ao mesmo tempo, titular e executora dos serviços públicos. Segundo Carvalho Filho (2011), abrange, assim, o Estado como sujeito da Administração Pública, bem como a função de ela própria executar as diversas atividades administrativas inerentes ao Poder Público. Em sentido diverso, a Administração Indireta constitui a união de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm por objetivo desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. São representadas pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e suas criações devem ser instituídas por lei.

A parte final do artigo prevê, entre as vítimas dos atos de improbidade, a “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”. (BRASIL, 1992) Em relação a estas, Simão (2012, p. 37) diz que “compreendem todas as sociedades de direito privado que manejam dinheiro público, bem como aquelas em que o Estado detém controle acionário [...]”, desde que não se encaixem nos conceitos de empresa pública ou sociedade de economia mista. Aqui, incluem-se os consórcios públicos, as entidades integrantes do Terceiro Setor e os partidos políticos. Desta forma, além da natureza privada, deve existir algum vínculo destas personalidades com o Estado, tendo este como contribuinte para a criação ou realização das atividades de caráter coletivo.

Em relação às instituições do Terceiro Setor – que compreende os Serviços Sociais Autônomos (Sistema “S”), as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – cabe uma consideração de Neves e Oliveira (2014, p. 55) em relação às OS e OSCIP:

(...) a qualificação de pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, como ‘OS’ ou ‘OSCIP’ não é suficiente para considerá-las como vítimas da improbidade, pois a simples concessão de rótulos ou nomenclaturas jurídicas não acarreta necessariamente a formação de vínculos jurídicos entre o Estado e as referidas entidades. É imprescindível a formalização de contrato de gestão e de termo de parceria para que as OS e as OSCIPs sejam beneficiadas com o fomento público e possam ser enquadradas como potenciais vítimas da improbidade

Para o autor, é necessário, além do vínculo existente com o Estado, que essas organizações recebam dele o valor financeiro necessário à sua manutenção e realização dos serviços prestados à sociedade, o que, quanto aos Serviços Sociais Autônomos, só o fato de obter contribuições de caráter social, já os enquadram como sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa.

Incluem-se ainda entre os sujeitos passivos os sindicatos e os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional. Tratam-se de entidades parafiscais que, mesmo não recebendo contribuições diretamente do Poder Público, recolhem-nas das pessoas que a elas se vinculam, desempenhando, portanto, o poder de polícia, em benefício de suas respectivas entidades, a fim de que possam garantir aos seus filiados o contínuo desempenho de suas atividades. Para Alves e Garcia (2013, p. 327), “[...] Tais contribuições, na medida em que estão previstas em lei e são de imperativo recolhimento, devem ser efetivamente consideradas como *recursos públicos*, ainda que o numerário não seja fisicamente retirado do erário. [...]”.

O parágrafo único do art. 1º da LIA prevê, inclusive, como prejudicadas por ato de improbidade administrativa essas entidades privadas, cuja obtenção do dinheiro público para sua criação ou despesa para sua manutenção não atinja os 50% estabelecidos no *caput*, bem como aquelas que receberem subvenção, benefício ou incentivo do órgão público, desde que, neste caso, sejam de natureza fiscal ou creditícia. No entanto, quanto a estas últimas, as sanções se limitam aos efeitos do que foi praticado, utilizando-se da contribuição dos cofres públicos. Assim, quanto ao que ultrapassar o valor, a instituição pleiteará em via diversa da ação civil pública, relativa à improbidade administrativa.

### **3.2 Atos de Improbidade Administrativa**

Estabelecidos no segundo capítulo da referida lei, configuram atos de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário, a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e a ofensa aos princípios que regem a Administração Pública. À exceção do penúltimo, o qual possui um rol taxativo, os demais constituem atos meramente exemplificativos, admitindo, então, que sejam enquadradas outras espécies, além das previstas:

Isto porque os arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, ao elencarem determinadas condutas que são tipificadas como atos de improbidade, utilizam-se da expressão 'notadamente', o que demonstra que outras condutas também podem ser enquadradas nos referidos tipos de improbidade. (NEVES & OLIVEIRA, 2014, p. 94)

Ao longo dos comentários aos incisos do dispositivo, Simão (2012), enfatiza constantemente que a conduta do agente público encontra-se pautada em sua deslealdade e desonestidade para com o Poder Público. Vale ainda salientar que uma mesma prática pode constituir mais de uma conduta dessas, aplicando-se, diante disso, a sanção de maior gravidade.

Cumprido destacar também que existe entre os atos de improbidade administrativa um grau de hierarquia, fazendo com o que sejam aplicadas penas mais rigorosas àqueles considerados mais graves. Em virtude disso, consideram-se os atos que atentam aos princípios da Administração Pública a prática menos gravosa de improbidade, enquanto que àqueles que geram enriquecimento ilícito são atribuídas imposições mais severas, ficando entre esses extremos aquelas que resultam em prejuízo ao erário e as procedentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

### 3.2.1 Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito

Previstos há muito tempo no Brasil, desde as legislações revogadas, denominadas, respectivamente, de Lei Pitombo-Godói Ilha e de Lei Bilac Pinto, o enriquecimento ilícito, encontra-se atualmente previsto no art. 9º e seus incisos da vigente Lei nº 8.429/1992. Para Alves e Garcia (2013), trata-se de evidente efeito resultante dos atos de corrupção, que já vinha sendo abordada pelas legislações existentes ao longo da história, inclusive pelas referidas leis.

Segundo grande parte da doutrina, a exemplo de Daniel Amorim e Calil Simão, é importante abordar acerca da diferença existente entre o enriquecimento ilícito e o enriquecimento sem causa, prevista no Código Civil. Por este, entende-se o ato realizado em que não há justa causa, de forma que a vítima é aquela que empobreceu em virtude da injustiça cometida. Ao contrário, o enriquecimento ilícito trata-se de uma desobediência a um dispositivo legal, praticada por um agente público, sendo a instituição de onde ele faz parte, o sujeito passivo.



As práticas arroladas no artigo supracitado traduzem o fato de o agente público, em proveito da atribuição que lhe é conferida pelo seu exercício na Administração Pública, auferir vantagens pessoais, no sentido de incorporarem-na em seu patrimônio particular. Aqui, não há obrigatoriamente o prejuízo ao erário, bastando apenas constituir uma soma significativa aos bens pertencentes ao praticante. Observa-se, assim, que, quase sempre, a referida ação importa unicamente no enriquecimento ilícito do próprio agente público, excetuando-se nos casos apresentados nos incisos I e VII, em que também é possível atribuir a indevida vantagem ao terceiro:

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;

(...)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; [...].(BRASIL, 1992)

No que diz respeito à conduta praticada, alguns autores divergem na medida em que, enquanto uns acreditam ser sua prática constituída apenas pela ação, outros ainda incluem a possibilidade de haver omissão. Neste sentido, encontra-se Fazzio Júnior (2001, p. 68, grifo nosso), argumentando que:

Receber vantagem patrimonial indevida é auferir qualquer modalidade de prestação, positiva ou negativa, **comissiva ou omissiva**, direta ou indireta, não respaldada em lei. É ganhar patrimônio sem justa causa, ou, em outras palavras, distrair valores para infringir a lei ou para facilitar a que outrem o faça.

Em contrapartida, Carvalho Filho (2011, p. 1.259) afirma que “[...] Ninguém pode ser omisso para receber vantagem indevida, aceitar emprego ou comissão ou utilizar em seu favor utensílio pertencente ao patrimônio público”, corroborando com a tese de que o assunto em tela só ocorre por meio da ação do sujeito ativo.

Para ser caracterizada, necessita ainda da comprovação do dolo do agente público ou do terceiro, beneficiados ilegalmente por auferir vantagens de cunho

patrimonial. Ademais, tal fato de angariar indevidamente patrimônio público tem que restar configurado, para que se encaixe ao art. 9º da LIA. Caso contrário, incorrerá na violação aos princípios da Administração Pública, previsto este ato no art. 11 da mesma lei.

### 3.2.2 Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário

De acordo com o *caput* do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), “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 [...]” de órgão ou instituição do Poder Público.

Por tais práticas, definidas nos 21 incisos que acompanham o dispositivo, não significa que o agente público venha a obter privilégios patrimoniais para si ou para outrem, bastando apenas que reste configurado o dano aos bens do Estado para que se enquadre no artigo em questão. Ademais, como se pode observar, admite também que ocorra culposamente, sendo, dentre as quatro previstas, a única espécie a aceitar tal possibilidade.

Há uma discussão doutrinária em torno da abrangência do artigo, onde, por um lado, acredita-se que abarca tão somente os recursos econômicos do Estado e, por outro, vai mais além do que a norma estabelece, incluindo à ideia de dano ao erário aqueles atos praticados contra os bens de caráter ambiental, artístico, histórico, cultural e turístico, por exemplo, de modo a atingir todo e qualquer patrimônio público. Defensor deste entendimento, Carvalho Filho (2011, p. 1.260), grifos do autor) diz o seguinte:

*O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto.*

Contrariando a opinião do renomado administrativista, em concordância, pois, com a primeira corrente, Fazzio Júnior (2001, p. 117) assevera que “[...] Erário é componente necessário do patrimônio público, mas não é patrimônio público, porque este significa mais, abrangendo todo o complexo de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico.” Destarte, para o autor, o erário

constitui, então, apenas uma espécie do patrimônio público, aplicando-se o artigo abordado tão somente aos casos em que reste evidente a dilapidação aos cofres públicos.

Segundo a jurisprudência, “o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/92 exige a comprovação do dano ao erário e a existência de dolo ou culpa do agente. [...]” (BRASIL. STJ, 2012) Portanto, é imprescindível que, juntamente com o dolo ou a culpa do agente, esteja nitidamente comprovada a efetivação do prejuízo ao erário, não se admitindo apenas sua presunção, para que haja, então, o integral ressarcimento.

Cumprido destacar, por fim, que a ocorrência dessa prática depende da real ocorrência do dano econômico ao Poder Público. Caso contrário, o agente público terá incorrido nas práticas presentes nos arts. 9º ou 11 da Lei de Improbidade Administrativa, referentes ao enriquecimento ilícito e à violação aos princípios da Administração Pública, respectivamente, de modo a se enquadrar, então, em qualquer uma de suas modalidades.

### 3.2.3 Atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

Pela presente tipologia de atos de improbidade administrativa, inserida pela Lei Complementar nº 157/2016, entende-se que esta se configura tão somente por meio de qualquer forma de “ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o §1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003” (BRASIL, 1992).

Assim, tais modos previstos no novel mandamento se referem unicamente à desobediência das supracitadas normas contidas na Lei Complementar nº116/2003, que regem acerca da concessão de vantagens tributárias e financeiras, concernente ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). De acordo com Carvalho Filho (2017):

*A ratio* da nova disposição consiste na usual má gestão do referido imposto pelos governos municipais, alguns dos quais, de modo absolutamente ilícito e inconstitucional, renunciam a seus créditos para favorecer, por meio de isenções e outros benefícios fiscais, determinados contribuintes em detrimento do erário.

Poder-se-ia dizer que tal prática já se enquadrava nos atos que gerassem prejuízo ao erário. No entanto, como se refere a um imposto específico, só se enquadram como sujeitos ativos os gestores municipais e do Distrito Federal, bem como os seus respectivos vereadores e deputados, por possuírem a competência para instituir tal tributo. Quanto ao elemento subjetivo, tanto Carvalho Filho, quanto Rafael Carvalho, entendem que ocorre apenas de forma dolosa.

Trata-se, pois, de um preceito taxativo, conforme já mencionado anteriormente. Além disso, vale salientar que, em consonância com o §1º do art. 7º da norma que fixou na LIA a nova prática, ela só começará a produzir seus efeitos após o prazo de 01 (um) ano, estabelecido no artigo anterior do mesmo diploma legal. Assim, embora esteja em vigor desde 30 de dezembro de 2016, desde a data de sua publicação, sua eficácia só se dará a partir de 30 de dezembro de 2017.

#### 3.2.4 Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública

Como já foi expresso preliminarmente, os princípios, juntamente com as regras, constituem as espécies normativas de igual valor, essenciais ao equilíbrio de todo o ordenamento jurídico. Em virtude de sua imperatividade, como também à sua relevância tanto nas relações públicas, quanto nas privadas, descumprir um princípio pode gerar sérias consequências, tendo em vista não atingir, tão somente determinada área, mas a toda uma série de normas, como bem assevera Bandeira de Mello (2015, p. 54):

[...] violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Da mesma forma, tal é a sua importância no âmbito da Administração Pública, em especial no que diz respeito à probidade administrativa, que, inicialmente, o legislador previu no art. 4º da Lei nº 8.429/1992 o respeito aos princípios como dever imposto àqueles que a compõem, consistindo no fato de que “os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela

estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos” (BRASIL, 1992). Tais premissas se referem justamente dos princípios fundamentais da Administração Pública, elencados explicitamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Vale salientar ainda a ausência do princípio da eficiência no referido dispositivo, tendo em vista sua inserção apenas ter ocorrido em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, a fim de reforçar a ideia já existente de que cabia aos agentes públicos executar de forma prestativa as atividades estatais que lhe eram atribuídas, de modo a atender aos reclames sociais, atingindo, então, o ideal da “boa administração”. Assim, cabe não só a estes indivíduos, mas também aos que se encontram vinculados à Administração Pública, além da obediência às demais normas, a observância a esses postulados tão importantes na seara administrativa, responsáveis por reger toda a sua atuação. Cumpre mencionar aqui o princípio da juridicidade administrativa, amplamente discutido na doutrina, que pressupõe a submissão dos indivíduos a todo o ordenamento jurídico que lhes é imposto, não sendo diferente em relação àqueles que integram a Administração Pública. Desta forma:

[...] Especificamente em relação aos agentes públicos, é possível afirmar que, estando a legitimidade de seus atos condicionada à necessária adequação ao princípio da juridicidade, já que somente podem atuar nos limites em que a norma lhes autorize, sua conduta sempre será pautada pela presença de um dever imediato (a observância da norma) e por um, ou mais, deveres imediatos, que variarão conforme a situação. (ALVES & GARCIA, 2013, p. 425)

No que diz respeito aos atos estipulados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa que afrontam os princípios da Administração Pública, implicam em práticas que configuram como ilícito a ofensa, por meio de qualquer ação ou omissão, aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas. Apesar de as imposições terem sido evidentemente abordadas no *caput*, sua interpretação vai mais além, no sentido de que as violações não atingem somente os enunciados expressos neste texto normativo, mas também os demais princípios norteadores de toda a Administração Pública, em especial, os estabelecidos no art. 37 da Lei Maior e reforçados pelo art. 4º da referida lei como deveres inerentes ao agente público.

Em relação às condutas praticadas, vale observar que, para configurar, precisa-se apenas da violação dos princípios da Administração Pública. Assim, não há necessidade de restar configurado o enriquecimento ilícito ou o dano ao erário, situações que, nestes casos, se enquadrariam aos arts. 9º e 10, respectivamente. Desta forma, Carvalho Filho (2011, p. 1.263, grifos do autor) diz que “o *pressuposto exigível* é somente a vulneração em si dos princípios administrativos. Conseqüentemente, são *pressupostos dispensáveis* o enriquecimento ilícito e o dano ao erário [...]”.

Além disso, seus incisos preveem de maneira exemplificativa as seguintes práticas, representantes de atos de improbidade administrativa:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
- VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação (BRASIL, 1992)

Significa dizer que, além destas condutas ilícitas, o presente dispositivo se aplica também a outras que não estejam nele previstas, mas que, assim como estas, violam tais postulados. Vale ressaltar, no entanto, que cabe ao magistrado proceder com certa cautela, analisando bem as peculiaridades existentes em cada caso concreto, de modo a ponderar a conduta praticada com a sanção a ser aplicada, tendo em vista que nem todo agir pode se traduzir, de fato, em improbidade administrativa decorrente da violação aos princípios da Administração Pública, mas, unicamente, aqueles evitados de dolo, elemento subjetivo que deve, obrigatoriamente, constituir a prática ilícita. Tanto é que, para Fazzio Júnior (2001), a configuração de um ato de improbidade administrativa se dá quando um agente público, ao exercer sua função, cargo, mandato ou emprego, viola os princípios administrativos previstos no *caput* do art. 37 da Constituição, agindo, assim, de má-fé. Neste mesmo enfoque, Carvalho Filho (2011, 1.262) sustenta que:

[...] bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir-se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se à dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

A previsão desta prática de improbidade constitui uma importante inovação no ordenamento jurídico pátrio, no sentido de que abarcou, além do enriquecimento ilícito e do dano ao erário, outras formas de infringência que prejudiquem de forma significativa o andamento do aparelho estatal. A partir da Lei nº 8.429/1992, vê-se que improbidade administrativa não é mais, exclusivamente, sinônimo de corrupção, e sim que abrange outras figuras ilícitas, empecilhos de modo a tornar a atuação do Poder Público inválida e ilegítima.

### **3.3 Sanções aplicáveis aos atos de Improbidade Administrativa**

Determinadas inicialmente no § 4º do art. 37 da Constituição, as práticas cometidas a configurar improbidade administrativa implicam em “[...] suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário [...]” (BRASIL, 1988). Além destas, a Lei nº 8.429/1992 institui mais algumas, a exemplo do pagamento de multa civil.

Apesar da nomenclatura presente na legislação em seu terceiro capítulo (“Das penas”), não constituem todas elas penalidades, podendo ser apenas uma forma de prevenir que o indivíduo venha a burlar a garantia de uma possível execução judicial, como no caso da indisponibilidade de bens. Ademais, apesar de a improbidade ser conhecida como uma prática de natureza civil, suas respectivas punições podem ser, além de civis, administrativas e políticas. Em consonância com tal fundamento, Di Pietro (2014, p. 920) diz o seguinte:

Note-se que o dispositivo constitucional, ao indicar as medidas cabíveis, não se refere a elas como sanções. E, na realidade, nem todas têm essa natureza. É o caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano.

As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa se encontram em seu art. 12, incisos I, II, III e IV, aplicáveis, respectivamente, aos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário, atentam contra os princípios da Administração Pública e são decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Podem elas serem impostas de forma isolada ou cumulativa, levando em consideração a gravidade do ato, bem como devendo o magistrado observar a extensão do dano causado e vantagem patrimonial lograda pelo agente que a praticou.

Pode um indivíduo, simultaneamente, enquadrar-se tanto na LIA como também no Código Penal ou, até mesmo, um ato de improbidade ser equivalente a uma infração administrativa, disciplinar, respondendo por cada um deles, de forma independente. Como regra geral, deve haver autonomia entre as instâncias, não podendo a decisão de uma delas influenciar na outra. Assim, deve a penalidade referente ao ato de improbidade administrativa ser aplicada de forma independente das de natureza civil, penal ou administrativa. No entanto, quanto à esfera penal, pode afetar as demais nos casos de condenação criminal ou absolvição por ausência de fato ou de autoria.

Vale ressaltar a questão referente à falsa denúncia por prática de ato de improbidade administrativa. De acordo com o art. 19 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), “constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente”, prevendo ainda pena de 6 (seis) a 10 (meses) meses de detenção e multa quando restar comprovada.

Aqui, constitui o autor do crime o denunciante que, propositalmente, atribui ao agente público a prática de um suposto ato de improbidade administrativa. Além da pena prevista, “o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado” (BRASIL, 1992), conforme preceitua o parágrafo único do artigo em tela.

Quanto à aplicação dessas sanções previstas no art. 12 da LIA, em conformidade com o seu art. 21, independe elas:

- [...] I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;
- II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. (BRASIL, 1992)



Enfim, quanto ao agente público falecido que incorreu em ato de improbidade administrativa, os sucessores responderão, até o limite do valor da herança, nos casos de atos que tenham causado lesão ao patrimônio público ou seu enriquecimento ilícito, conforme dispõe o art. 8º, já que “[...] a pretensão punitiva só se aplica ao agente culpável e na presença da autoridade da coisa julgada. Não pode ela ser exercida em face de terceiros: sujeitos não culpáveis [...]” (SIMÃO, 2012, p. 102).

Cumprido destacar que isto só ocorre em práticas que envolvam questões patrimoniais e que a quantia que ultrapassar o patrimônio do *de cujus* não será atribuída aos seus herdeiros, tendo em vista que, segundo o art. 5º, inciso XLV, da Lei Maior, “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido” (BRASIL, 1988).

### **3.4 Prescrição**

Segundo o art. 23 da Lei nº 8.429/1992, a ação civil pública que busca a aplicação das sanções nela estabelecidas prescrevem em 05 (cinco) anos a contar do fim do exercício do mandato, de cargo em comissão ou função de confiança. Quando se trata de cargo efetivo ou emprego, são aplicáveis o prazo prescricional previsto em lei específica para esses casos, com a consequente sanção de demissão, em conformidade com seu segundo inciso.

Assim, por exemplo, sendo servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações federais, observa-se o disposto na Lei nº 8.112/1990, especificamente o art. 142, inciso I, que prevê o seguinte: “a ação disciplinar prescreverá: I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; [...]” (BRASIL, 1990).

Caso o ato de improbidade tenha sido realizado contra patrimônio de empresa privada que se enquadre como sujeito passivo na demanda, o referido

prazo prescricional é o mesmo, sendo, no entanto, contados a partir da data em que prestar as últimas contas à Administração Pública.

Importante fixar, inclusive, que de acordo com o §5º do art. 37 da Constituição, “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” (BRASIL, 1988). Deste modo, tem-se que, diferentemente dos demais casos, quando se tratar de ações que objetivem o ressarcimento ao erário, estas serão imprescritíveis. De acordo com Carvalho Filho (2011, p. 1.284), “[...] conquanto a imprescritibilidade seja objeto de intensas críticas, em função da permanente instabilidade das relações jurídicas, justifica-se sua adoção quando se trata de recompor o erário, relevante componente do patrimônio público e tesouro da própria sociedade”.

Desta forma, tratando-se da necessidade de compensar os danos causados aos cofres públicos, as ações de improbidade administrativa podem ser ajuizadas a qualquer tempo em que se tenha conhecimento sobre a prática do ato, no intuito de reaver todo o prejuízo sofrido pela Administração Pública, tendo em vista que os bens de que é titular não pertencem ao Poder Público, tampouco aos que governam, e sim à sociedade como um todo, a fim de atender aos seus próprios reclames.

## 4 O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O assédio moral, em sua acepção generalizada, é normalmente estudado sob a ótica do Direito do Trabalho, que, inclusive, prevê punição para tal prática abusiva no art. 483, alíneas “a” e “b” da CLT<sup>3</sup>, que acarreta indenização pelos danos que são causados ao empregado.

Apesar de há muito tempo fazer parte do cotidiano das relações de emprego, o tema em questão somente veio à tona a partir do final da década de 1980, quando o psicólogo sueco Heinz Leymann iniciou seus estudos acerca do *mobbing*<sup>4</sup>, com base nos frequentes casos de enfermeiros que cometeram suicídio ou o tentaram, em virtude de acontecimentos ocorridos no ambiente de trabalho. Posteriormente, a pesquisadora e psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen, deu continuidade a este trabalho, voltando sua atenção, no entanto, ao assédio moral, tornando-se uma respeitável especialista sobre o assunto.

No que diz respeito à definição do assédio moral, não há uma uniformidade, tendo em vista que cada profissional envolvido, seja ele psiquiatra, psicólogo ou até mesmo, o magistrado, entende-o de uma determinada forma. A mencionada pesquisadora, no entanto, considera-o do seguinte modo:

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 (HIRIGOYEN, 2015, p. 17).

Consiste num conceito indeterminado, tipicamente subjetivo, mas que, necessariamente, configura-se na intenção daquele que o praticou, bem como nas consequências geradas à vítima que sofreu tal abuso, além da presença de uma

---

<sup>3</sup> Art. 483 - O empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização quando:

- a) forem exigidos serviços superiores às suas forças, defesos por lei, contrários aos bons costumes, ou alheios ao contrato;
- b) for tratado pelo empregador ou por seus superiores hierárquicos com rigor excessivo; [...]

<sup>4</sup> Estudado inicialmente por Heinz Leymann, o *mobbing* também constitui uma forma de violência psicológica. No entanto, esta é mais abrangente que o assédio moral, tendo em vista que, além de sua incidência no ambiente de trabalho, ocorre também em outros meios sociais, como, por exemplo, no âmbito familiar, no bairro onde reside o indivíduo ou, até mesmo, no mundo virtual. Logo, o *mobbing* consiste no gênero, do qual o assédio moral é espécie.

violência ocorrida de forma repetitiva, no sentido de causar sérias consequências psicológicas àquele que sofreu.

Na verdade, não se sabe ao certo por qual motivo uma pessoa comete assédio moral a outrem. O que se tem na prática é, inicialmente, uma repulsa a determinada pessoa ou grupo de indivíduos do ambiente laboral, fazendo-os vivenciar uma situação vexatória, traduzida em uma espécie de ação discriminatória. No entanto, tal ato é mais discreto em relação ao preconceito, já que este, por ser claramente fácil de ser evidenciado, é, conseqüentemente, mais fácil de ser punido, enquanto que aquele, pela sua subjetividade, torna-se mais difícil de ser comprovado; afinal, o que para uns pode configurar uma perseguição, para outros, não passa de mero aborrecimento.

Por meio de seus estudos sobre o tema no cotidiano trabalhista, Hirigoyen (2015) retrata que são diversas as hipóteses que levam alguém a cometer assédio moral. Para a autora, não basta apenas analisar os danos causados à vítima, mas também o que motivou o agressor a praticá-los. Dentre os fatores que ocasionam o assédio moral, pode-se observar a intolerância àquele que não consegue se adaptar ao sistema de trabalho, a fim de que este não suporte as agressões sofridas e peça demissão.

No entanto, os mais comuns são aqueles decorrentes de uma ameaça aparente que alguém possa causar, em virtude de seu destaque dentro do ambiente laboral, tendo em vista seu grande desempenho, ou de um sentimento de vingança, pelo fato de a vítima haver denunciado o agressor por algum ilícito cometido, contrário ao regulamento da empresa, traduzindo ambos os casos em evidente rivalidade. Existe ainda a situação em que ocorre o assédio não pelo o que a pessoa é ou tenha feito, mas pelo o que ela supostamente possa a vir realizar, quando o indivíduo tem o assediado como um referencial ameaçador dentro da empresa.

Ao contrário do que se costuma pensar, o assédio moral ocorre de diversas formas, possuindo, assim, uma classificação, apresentada por Hirigoyen (2015). Ocorre de modo vertical, sendo este descendente ou ascendente, horizontal ou mista. O assédio moral horizontal se traduz numa disputa entre colegas de profissão que almejam um determinado cargo ou promoção, do qual a vítima detém a posse; o vertical descendente é proveniente do superior hierárquico, ocorrendo com bastante frequência, principalmente nas repartições públicas, e é considerado o mais grave de todos, tendo em vista a dificuldade encontrada pela vítima para solucionar o

problema, já que, muitas vezes, não tem a quem recorrer; ao contrário, o vertical ascendente raramente acontece e se configura quando o comandado o pratica em relação ao superior hierárquico, em virtude de não aceitar a sua forma de gerir a empresa; por fim, o misto provém, ao mesmo tempo, dos colegas de profissão, bem como do superior hierárquico a determinada pessoa no ambiente de trabalho.

Vale salientar que nem todos os conflitos ocorridos no âmbito trabalhista ensejam essa forma de violência. Assim, a má gestão e o estresse gerado pelo trabalho excessivo, bem como sua má condição não a constituem. O estresse em excesso no ambiente de trabalho pode ser um fator determinante a desencadear o assédio moral ou outros transtornos depressivos, a exemplo da *Síndrome de Burnout*<sup>5</sup>, mas não o causa isoladamente.

Enquanto a *Síndrome de Burnout* é proveniente de um acúmulo de tarefas a serem realizadas no cotidiano, o assédio moral é realizado por outrem e, de per se, já afeta a integridade do ser humano. No assédio prepondera a humilhação, tornando o ambiente insalubre e com péssimas condições de trabalho para o indivíduo. Há aqui a intenção de prejudicar a vítima, permanecendo nesta o sentimento de vergonha por um bom tempo, até que se torne em um transtorno psíquico. Todavia, apesar de não constituir em tal prática, o estresse no ambiente de trabalho, quando excessivo, pode resultar em assédio moral ao continuamente fazer parte do cotidiano da vítima de forma humilhante.

Em relação ao período necessário para que determinada prática seja considerada assédio moral, Hirigoyen (2015) retrata, através de suas pesquisas, que consiste em pouco mais de três anos (40 meses). No entanto, ao analisar os estudos realizados por especialistas europeus no assunto, como Leymann, Zapf, Einarsen e Skogstad, percebeu que o tempo médio para tal caracterização era variável. De acordo com Nascimento A. e Nascimento S. (2014, p. 1.269):

Atualmente, não se fala em um tempo determinado em dias, ou meses, porém foi constatado que o assédio moral, em regra, se configura no prazo de um a três anos, o que, porém, não deve servir de parâmetro, vez que o assédio pode ser

---

<sup>5</sup> A Síndrome de Burnout, também conhecida como Síndrome do Esgotamento Profissional, consiste em um distúrbio psíquico, resultante em um desgaste físico e emocional, proveniente do excesso de afazeres. Geralmente, ocorre entre as pessoas que se dedicam de forma extremamente excessiva ao trabalho, tanto com o objetivo de sempre mostrar o melhor desempenho, como também devido ao ambiente que vivenciam diariamente. Atualmente, os profissionais mais atingidos são os que compõem a área de saúde, pois, além de uma sobrecarga profissional, pela natureza laboral, lidam constantemente com pessoas em estado de sofrimento.

verificado em tempo mais exíguo, dependendo do tempo que o dano levar para se instalar [...].

O certo é que não se deve estipular um período que sirva como padrão, a fim de afirmar se uma dada conduta constitui ou não essa forma de perseguição psicológica. Também não se pode voltar o olhar apenas sob um enfoque específico na situação a ser analisada, sendo imprescindível que outros fatores sejam cuidadosamente observados, para que, então, ocorra sua definição. Em suma, cada caso concreto deve ser estudado de forma diferenciada, atendendo às suas especificidades.

Do mesmo modo, nem todos os conflitos existentes no ambiente de trabalho constituem assédio moral. Naquele há sempre a discussão ativa dos indivíduos, o que nem sempre ocorre neste tipo de perseguição, que pode se dar através de atitudes não verbais. Todavia, o assédio moral também pode ser configurado na hipótese de atritos prolongados.

Deve-se esclarecer que, muito embora a agressão pontual constitua outro problema existente neste ambiente, em hipótese alguma caracterizará assédio moral, tendo em vista o seu caráter não ser premeditado, sendo realizado por impulso ou uma reação a um acontecimento. A situação que também não pode ser considerada como assédio moral é a que resulta das más condições no local, que dizem respeito ao espaço físico; no entanto, se o seu intuito for prejudicar o trabalhador, aí sim, constituir-se-á assédio moral.

Em relação às consequências geradas pelo assédio moral, inicialmente, tem-se o estresse e a ansiedade, em que, neste estágio, a vítima tem a esperança de reversão do quadro, na busca de, sozinha, encontrar a solução adequada para o caso vivenciado. Posteriormente, o seu prolongamento acaba por gerar a depressão, o que possibilita à vítima, inclusive, desenvolver pensamentos suicidas. Como se vê, os sintomas encontram-se intimamente ligados à duração e à intensidade da agressão praticada.

Atualmente, é bastante comum no âmbito trabalhista o estabelecimento de metas a serem cumpridas em um determinado período pré-estabelecido, no objetivo de aumentar a produção, de maneira a satisfazer às demandas econômicas da empresa. O mesmo se dá na Administração Pública, onde tal estipulação visa, além de atender aos usuários que dos serviços públicos necessitam, garanti-los de forma

eficiente, bem como avaliar o desempenho dos que os prestam à sociedade. Para Barreto e Heloani (2015, p. 149):

[...] Há exíguo tempo para concluir um projeto, o que leva os trabalhadores a sentirem vergonha por não darem conta das demandas impostas, ou a serem vistos como incapazes ou incompetentes para realizarem suas tarefas, o que gera incertezas quanto ao futuro, medos variados, e, principalmente, uma sensação de insegurança constante ante as sucessivas avaliações individuais. [...].

No entanto, tal medida em nada tem a ver com o assédio moral, desde que não seja imposta de forma a pressionar psicologicamente o agente, de modo a prejudicar sua saúde psíquica. Afinal, o fato de não se sentir bem por seu baixo desempenho não significa dizer estar, necessariamente, sofrendo repressão laboral, mas, sim, cometendo um autojulgamento, resultante de sua própria consciência. Há, por outra via, a possibilidade de que desenvolva a *Síndrome de Burnout*, tendo em vista o interesse exagerado em mostrar a sua competência, o que, estando destituída de aspectos persecuidores favoráveis ao distúrbio mental dos indivíduos, não se enquadra como assédio moral.

Quanto ao acontecimento de tal prática no setor público, normalmente se dá de forma vertical descendente e dura mais tempo, tanto devido à estabilidade do servidor que sofre assédio, como também de certa proteção conferida àquele que ocupa o cargo hierarquicamente superior. No entanto, nada impede a ocorrência das outras formas, principalmente a horizontal. Geralmente, dá-se devido aos mesmos fatores presentes na esfera privada, sendo a denúncia, neste caso, mais difícil de ser evidenciada, em virtude da hierarquia inerente àquele que ocupa o cargo. Pode acontecer, inclusive, a prática de assédio moral nos ambientes onde a discricionariedade administrativa é mais utilizada como desculpa para prestar um bom serviço público, quando, na verdade, vale-se dela de má-fé.

No entanto, nos casos de imposições profissionais, baseadas em decisões legítimas, no intuito de proporcionar um melhor andamento do aparelho estatal, não há assédio moral, haja vista que tais atos são realizados em prol da boa administração. Outra questão importante a merecer reflexão diz respeito ao estabelecimento de metas aos servidores públicos e às péssimas condições de trabalho que lhes são oferecidas em alguns casos, bem como o número bastante reduzido no quadro de servidores responsáveis por desempenhar a atividade. Nesse

contexto, cabe uma compreensão melhor do superior hierárquico no sentido de não se poder exigir um esforço excessivo por parte de seus comandados.

A discussão sob este enfoque é bastante recente e o assunto só veio a ser debatido em virtude dos frequentes casos de danos psíquicos sofridos pelos servidores públicos, surgindo, a partir de então, a necessidade de investigar suas possíveis causas. Tornou-se imprescindível, pois, uma preocupação maior em descobrir o que levava a este efeito, como também na busca por formas que evitassem a sua ocorrência. Afinal, não basta apenas o Poder Público prestar os serviços públicos à sociedade, satisfazendo seus interesses. É fundamental, outrossim, garantir aos seus integrantes condições dignas para que possa desempenhar suas obrigações, assegurando-lhes um ambiente laboral harmonioso e salutar.

#### **4.1 O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana no âmbito da Administração Pública**

Com o final da Segunda Guerra Mundial, diante das barbáries decorrentes do regime nazista, que resultaram na morte de milhões de pessoas, o mundo clamou por um olhar mais voltado ao ser humano. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a posterior estruturação de um sofisticado sistema internacional de consagração e proteção dos direitos humanos comprovam a sua centralidade na contemporaneidade:

Segundo esse princípio, somente o homem, entre todos os seres materiais, é pessoa e, precisamente, por isso, é a mais valiosa. O homem supera todos os valores materiais por seu bem pessoal. O ser pessoa é o bem mais estimável que o homem possui e que lhe confere a máxima dignidade. (MAGALHÃES, 2012, p. 84)

O referido postulado, então, busca assegurar uma proteção maior voltada ao ser humano, de modo a atribuir uma atenção especial, garantindo-lhe o valor supremo em meio às controvérsias existentes. Considerado o alicerce de todo o ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da dignidade da pessoa humana encontra-se evidenciado no art. 1º, inciso III da Carta Magna, constituindo um dos



fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como a essência de todos os direitos fundamentais previstos no art. 5º da Norma Suprema.

Em razão de seu potencial e de sua carga axiológica no sistema jurídico, pode, de per se, servir como o principal parâmetro em uma decisão judicial, do mesmo modo que também detém a total influência para invalidar qualquer premissa que ouse lhe contrariar. Neste sentido, Bittar E. (2010, p. 251) declara o seguinte:

[...] enquanto norma que enuncia apenas um princípio, como valor-guia para o sistema, é norma de plena eficácia, porque inscrita no texto constitucional e não carecedora de nenhuma outra que lhe confira sentido mais preciso. Nenhum princípio poderá ser restringido ou muito menos definido por legislação infraconstitucional, porque não é tarefa do legislador limitar princípios ou muito menos definir o sentido de normas.

A sua aplicação é frequente como parâmetro nas diversas decisões proferidas pela Suprema Corte, principalmente, naquelas cujo assunto é mais polêmico no meio social, a exemplo das que envolvem questões acerca de pesquisas científicas realizadas a partir da utilização de células-tronco<sup>6</sup>. Em contrapartida, quando se refere à aplicação sob a ótica do Poder Público, Ohlweiler (2016, p. 1.299) entende da seguinte forma:

[...] Outrossim, a melhor concepção de dignidade será aquela que no caso conseguir integrar-se ao conjunto de todos os outros princípios da Administração Pública, pois não há dignidade em si, mas como conceito interpretativo, apoia-se em outros conceitos interpretativos, integrando-se na rede de sentido sobre o modo mais adequado constitucionalmente de construir as relações entre Administração e servidores públicos.

Assim, quando se refere aos atos que firmam os direitos dos servidores públicos, não basta apenas levar em consideração puramente o princípio da dignidade da pessoa humana. Mais que isso, é necessário unir-se a ele os princípios da Administração Pública, tendo em vista serem eles os norteadores de toda a sua atuação. Neste sentido, no caso do assédio moral praticado em face do agente público, torna-se imprescindível recorrer a toda esta gama de postulados, a fim de

---

<sup>6</sup> Em um dos trechos da decisão referente à ADI nº 3.510/DF que trata acerca do assunto, o Ministro Celso de Mello argumenta a “inexistência de ofensas ao direito à vida e da dignidade da pessoa humana, pois a pesquisa com células-tronco embrionárias (inviáveis biologicamente ou para os fins a que se destinam) significa a celebração solidária da vida e alento aos que se acham à margem do exercício concreto e inalienável dos direitos à felicidade e do viver com dignidade”. Desta forma, tais estudos possibilitam àqueles que possuem doenças degenerativas uma esperança acerca de sua recuperação, no sentido de proporcionar-lhes o direito a uma vida digna, inerente a todo e qualquer ser humano.

fazer jus à reparação dos danos que lhe foram causados. Tal direito, em virtude dos frequentes abusos psicológicos no âmbito público, vem, cada vez mais, ganhando força. Para Bittar C. (2015, p. 166), em relação à responsabilidade atribuída ao Estado, decorrente da violação da dignidade da pessoa humana:

[...] Trata-se de movimento de reação contra agressões à personalidade humana, que vem ganhando expressão à medida que se afirmam, entre nós, os direitos fundamentais da pessoa humana e coincidentemente com o eclodir de processo de redemocratização do País. Daí, as recentes decisões condenatórias proferidas em ações de reparação intentadas contra entidades públicas, nas quais pontificam os comandos constitucionais de 1988 e os princípios básicos referidos.

Ademais, oriundo do princípio em tela, o inciso X do art. 5º da Constituição prevê que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988), resguardando a dignidade do ser humano por meio da proteção do seu direito nele elencados. Trata-se de direitos invioláveis dos indivíduos, que, quando lesados, sujeitam o agressor, isolada ou cumulativamente, a reparar a vítima pelos danos morais e materiais causados, o que se aplica, também, nos casos de perseguições ocorridas no âmbito interno do Poder Público, tendo em vista atingir a integridade psíquica da vítima, o que se dá de forma invasiva ao íntimo do ser humano.

Em vista disso, tem-se na premissa em tela, juntamente com aqueles que compõem o regime jurídico-administrativo, o arcabouço necessário, a fim de garantir uma maior proteção ao agente público, de forma a repelir qualquer ato desvairado praticado por autoridade administrativa, movido por questões de ordem pessoal.

Exercer suas atividades de maneira digna no âmbito da Administração Pública é um direito inerente a qualquer agente que a integre. Não se trata apenas de ter ao seu alcance todos os recursos que garantam o bom desempenho de suas funções, capazes de facilitar suas execuções no intuito de realizá-las de forma eficiente. Acima de um ambiente laboral físico confortável, é fundamental que haja um local salutar, em que exista o devido respeito à sua integridade. Afinal, antes de ser um agente estatal, o agente público é um ser humano e, como tal, merece ter sua dignidade resguardada.

## 4.2 A hierarquia e o abuso de poder na Administração Pública

A hierarquia na Administração Pública diz respeito à distribuição interna de competências, traduzida numa relação de coordenação e subordinação entre o superior e seus subordinados. Não há hierarquia entre aqueles que desempenham funções jurisdicionais e legislativas, mas tão somente aos que cumprem atividades administrativas, independentemente de serem estas exercidas no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Existe certa divergência doutrinária no que diz respeito à hierarquia ser o mesmo que poder hierárquico. Carvalho Filho (2011) acredita que seja um fato administrativo, na medida em que representa, de modo geral, um dos fatores inerentes à organização administrativa, destituída de certas garantias que compõem os poderes administrativos. Por outro lado, Meirelles (2016, p. 142) atribui à hierarquia a ideia de poder, o qual, para ele, “*Poder hierárquico* é o que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal [...]”, sendo esta a ideia mais compatível, já que, ao se conceder a hierarquia, automaticamente, confere a determinadas pessoas integrantes da Administração Pública certas prerrogativas, sob a forma de poder-dever, no sentido de que a elas cumpre controlar, fiscalizar, ordenar, punir, como também delegar e avocar competências a outrem, sempre que necessário for, desde que seja autorizado por lei.

Tal submissão se dá entre órgãos e agentes integrantes de uma mesma entidade pública, no intuito de garantir uma melhor organização interna, a fim de que as atividades sejam desempenhadas de forma eficiente por seus subordinados, com base nas premissas definidas, então, pelo superior hierárquico.

No que diz respeito à fiscalização, cabe ao superior avaliar como se encontra o desempenho das atividades estatais realizadas pelos seus subordinados. Tal papel se traduz no poder de autotutela exercido pelo superior, o qual pode determinar certas medidas ao constatar algum vício no exercício dos atos administrativos, sob a forma de convalidação de defeitos, anulação de atos ilegais e revogação de atos inoportunos ou inconvenientes, estando o superior obrigado a analisar todos os elementos que os envolvem, estendendo-se tanto à legalidade,

como também às questões de mérito administrativo, podendo se dar *ex officio* ou mediante algum recurso pleiteado ao superior hierárquico.

Em relação à delegação de competências, trata-se de uma prerrogativa em que o superior hierárquico, no âmbito de uma mesma estrutura administrativa, atribui a um de seus subordinados o exercício temporário de suas funções, em algumas circunstâncias, como, por exemplo, no caso de férias. Em contrapartida, a avocação, sendo o inverso da delegação, é o ato pelo qual o superior hierárquico atribui temporariamente para si a função de seu subordinado, de forma excepcional. Ambas as prerrogativas inerentes à hierarquia são investidas de caráter discricionário, em que o agente público, mediante a oportunidade e a conveniência, pode utilizá-las em prol de um bom andamento da Administração Pública. No que tange às sanções que possivelmente puderem ser aplicadas, são aquelas de caráter disciplinar, inerentes apenas aos servidores públicos em virtude da prática de alguma falta cometida no âmbito administrativo, devendo sempre levar em consideração os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade ao aplicá-las.

Ao estabelecer certas determinações, o superior busca garantir o bom funcionamento do exercício estatal a que lhe foi atribuído. Tais ordens ocorrem tanto de forma direta, por meio de atos verbais, a determinado indivíduo, como também de um modo geral, a todos que lhe são subordinados, por meio de atos administrativos ordinários, como, por exemplo, uma portaria, que deve ser seguida por todos a que se destina. Em contrapartida, os hierarquicamente inferiores são obrigados a obedecer a tais determinações, que se traduz no *dever de obediência*, salvo nos casos em que, obviamente, forem ilegais, tendo em vista ser um de seus deveres a falta de cumprimento nestes casos, conforme o art. 116 da Lei nº 8.112/90<sup>7</sup>. Para Meirelles (2015, p. 143, grifos do autor):

[...] O respeito hierárquico não vai ao ponto de suprimir, no subalterno, o senso do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do Bem e do Mal. Não o transforma em autômato executor de ordens superiores. Permite-lhe raciocinar e usar de iniciativa no tocante ao desempenho de suas atribuições, e nos restritos limites de sua competência. Daí não lhe ser lícito discutir ou deixar de cumprir ordens senão quando se apresentarem *manifestamente ilegais*. Somente as que se evidenciarem, ao senso comum, contrárias ou sem base na lei é que permitem ao subalterno recusar-lhes cumprimento.

---

<sup>7</sup> Art. 116. São deveres do servidor:  
(...)

IV - cumprir as ordens superiores, **exceto quando manifestamente ilegais**; [...]. (grifos nossos).

Nesta esteira, cabe ao agente público que esteja submetido às ordens de seu superior, analisar se estas são, além de legais, legítimas, e que, ao serem cumpridas, atendam à finalidade a que se destinam. Caso esteja evidente a má-fé ao determiná-las, o subordinado, detectando-a, passa a ter o dever de oposição ao seu cumprimento, pois, caso contrário, estará ele sendo conivente com o abuso a ser praticado por seu chefe.

Ocorre que, geralmente, a contestação e a denúncia de ordens manifestamente ilegais desencadeiam perseguições, com o objetivo de ocasionar desequilíbrios emocionais, tornando-o incapaz de buscar formas alternativas que solucionem o problema e, até mesmo, de exercer suas funções no âmbito público. Os atos, às vezes, são presenciados pelos colegas de trabalho que, mesmo com vontade de buscar meios para combatê-los, temem sofrer as mesmas consequências, transformando-se também no alvo da situação. O resultado de todo esse ciclo é um ambiente laboral nocivo aos seus agentes, implicando no mau desempenho de suas atividades.

Como se pode observar, tanto a hierarquia inerente ao superior, como a discricionariedade que lhe é atribuída em virtude de tal prerrogativa não são absolutas, na medida em que se encontram sob os limites estabelecidos em lei, tendo em vista serem utilizadas tão somente a fim de atingir a finalidade pretendida, qual seja uma boa administração que satisfaça os anseios da coletividade. Na hipótese de, na prática de atos administrativos, tais limitações previstas não serem respeitadas pelo agente público, serão eles considerados ilegais, sob a forma de abuso de poder, que pode ocorrer de duas formas, quais sejam o excesso de poder e o desvio de finalidade ou de poder. Ambas podem se verificar tanto por ação, como por omissão do agente público, ao agir ativamente realizando tal vício ou mantendo-se inerte diante de determinada atuação administrativa que seria de sua competência.

Dá-se o excesso de poder quando o agente público extrapola o limite de suas competências, agindo de forma desproporcional, bem como realizando uma atividade administrativa inerente a outro agente ou que não lhe foi outorgada por lei, constituindo, neste caso, um vício quanto à competência dos atos administrativos. Para Meirelles (2015), independentemente de haver dolo ou culpa do agente no

abuso praticado, o que realmente importa é ultrapassar os limites da competência que lhe foi atribuída, constituindo motivo suficiente para invalidar o ato viciado.

Por outro lado, há o desvio de finalidade quando o agente, ao atuar em conformidade com a competência que lhe foi conferida, contraria, obviamente, o fim estabelecido em lei para o seu exercício na Administração Pública. Neste caso, pode ocorrer tanto de forma genérica, quando o agente pratica um ato deturpando o interesse público, como de modo específico, ao contrariar o objetivo previamente estabelecido em determinada lei. De acordo com Bandeira de Mello (2015, p. 1.008, grifos do autor):

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma: o ato maculado deste vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento do poder, pois o Poder Público, como de outra feita averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuítos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentido da norma aplicanda, como objetivo prezável e atingível pelo ato. Trata-se, pois, de um vício *objetivo*, pois o que importa *não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.*

Em vista disso, sendo excesso ou desvio de poder, o que realmente se deve levar em conta é se a conduta praticada transgrediu o objetivo imposto pela legalidade, qual seja atender à finalidade pública. Identificado, tal ato é passível de invalidação, que pode ocorrer tanto pela própria Administração Pública, mediante a autotutela, como por meio de ação judicial. Vale salientar, ainda, o enquadramento de algumas destas práticas na Lei nº 4.898/1965, que rege as sanções ao agente que cometeu abuso de autoridade. Ademais, percebe-se que tais atitudes acontecem com maior frequência no exercício da discricionariedade, tendo em vista que o agente pode dele utilizar-se para mascarar a prática de atos que, na verdade, visem ao atendimento de seus próprios interesses.

### **4.3 A responsabilidade civil do Estado**

A responsabilidade civil do Estado, inicialmente, vem estabelecida no parágrafo 6º do art. 37 da Constituição. Segundo o dispositivo:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988)

Posteriormente, o Código Civil de 2002 retratou o tema em seu art. 43, estabelecendo que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo” (BRASIL, 2002). Trata-se da responsabilidade extracontratual objetiva, em que cabe à Administração Pública a reparação do dano causado a terceiros por seus agentes, mediante suas condutas comissivas. Para Venosa (2012, p. 110), “[...] como regra geral, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público não depende da prova de culpa, existindo apenas a realidade do prejuízo, a autoria e o nexo causal [...]”. Deste modo, estando comprovados no caso os fatos, os danos deles decorrentes, bem como o nexo de causalidade entre ambos, cabe ao Estado o ressarcimento à vítima, independentemente de ter havido culpa ou dolo no momento em que houve a ilicitude.

Analisando os dispositivos, percebe-se, então, que a responsabilidade civil abarca todas as entidades integrantes do Poder Público, tanto da Administração direta, como da indireta, bem como aquelas que, mesmo não compondo a Administração Pública, prestam serviços públicos por meio de delegação, que é o caso das concessionárias e permissionárias. Em relação aos danos causados pela própria Administração Direta, o respectivo ente – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – é quem será responsabilizado. Vale ressaltar que tal responsabilidade só recairá sobre esses entes se apenas os danos forem causados por seus agentes públicos. Questiona-se aqui se é necessário que eles estejam atuando no momento em que o ato foi concretizado. Segundo Cavalieri Filho (2012, p. 262, grifos do autor):

Não basta, portanto, para emergir a responsabilidade do Estado, que o ato ilícito tenha sido praticado por agente público. É também preciso que a condição de agente estatal tenha contribuído para a prática do ilícito, ainda que simplesmente **proporcionando a oportunidade ou ocasião para o comportamento ilícito. A contrario sensu, o Estado não poderá ser responsabilizado se o ato ilícito, embora praticado por servidor, este não se encontrava na qualidade** de agente público.

Assim, estes sujeitos têm que estar atuando, mesmo que forma transitória, para que, então, reste comprovada a responsabilidade civil do Estado por um dano causado a outrem. Neste caso, o agente se utiliza do atributo que lhe é inerente para praticar o ato danoso, constituindo, então, uma vantagem que propicie prejudicar alguém, independentemente de sua intenção ser em prol de seus próprios interesses ou não.

Cumprе salientar, ainda, que não é somente aos que necessitam dos serviços públicos que podem ocorrer os danos, mas também àqueles investidos na Administração Pública. No mesmo sentido, é o entendimento de Bittar C. (2015, p. 165), que declara o seguinte:

Registre-se, outrossim, que, com os próprios funcionários ou servidores públicos, estatutários ou sob vínculo trabalhista, são comuns as dissensões nessa área, abrangendo-se diferentes hipóteses de danos. (...) podem ser lembradas discussões sobre acidentes de trabalho; injustiças perpetradas ao longo do exercício de função ou cargo; uso indevido de criação intelectual produzida nas atividades funcionais.

Assim, nos casos de perseguições dos superiores hierárquicos aos seus subordinados, que resulte em danos, sejam eles psíquicos ou físicos, tem a vítima o direito de requerer a indenização pelas consequências que lhe tenham sido resultadas. Além disso, a entidade pública pode pleitear o ressarcimento de todo o valor a que foi obrigada a indenizar, por meio de ação regressiva contra o agente causador do dano, desde que, comprovadamente que tenha agido de forma dolosa ou culposa.

Quanto à ação regressiva em face daquele que provocou o dano, responsabilizando o Estado, a responsabilidade a ser nela alegada possui natureza subjetiva, tendo em vista ser imprescindível a prova de que houve dolo ou culpa do agente na ocorrência do fato. Ademais, deve haver a necessidade de a entidade demonstrar que já foi condenada no Judiciário a ressarcir a vítima, já que tal direito só pode ser requerido a partir do momento em que há o trânsito em julgado de sentença condenatória na ação indenizatória. Cumprе salientar ainda que, mesmo não comprovando o dolo ou a culpa do agente, a Administração não se exime da responsabilidade de indenizar o particular. No entanto, em tal situação, não terá direito ao ressarcimento pelo agente público do que foi pago à vítima.



Além disso, da mesma forma que na ação civil de improbidade administrativa, no caso de agente público falecido, a indenização a ser paga por ele se estende aos herdeiros até o limite do valor da herança deixada pelo *de cujus*. É o que prevê o art. 122, § 3º, da Lei nº 8.112/90:

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.  
(...)  
§ 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida. (BRASIL, 1990)

Tal fato é possível por ser uma espécie de ressarcimento aos cofres públicos, e não ultrapassa o limite estabelecido, pois tem como fundamento o art. 5º, XLV da CF, o qual garante que a pena não passará da pessoa do acusado, não se estendendo, pois, aos seus sucessores.

Ademais, a ação pode ser pleiteada mesmo após o rompimento do vínculo entre o agente público e o Estado, a qualquer tempo, tendo em vista de que as ações de caráter regressivo promovidas pelo Estado em face de seus agentes são imprescritíveis, conforme estabelecido pelo parágrafo 5º do art. 37, da Constituição, em que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” (BRASIL, 1988). Cumpre destacar que tal imprescritibilidade só se aplica aos casos de ressarcimento aos cofres públicos, não se estendendo ao estabelecimento de sanções a algum ilícito cometido pelo agente, o qual deve obedecer os prazos prescricionais estabelecidos em lei específica.

Diante de tantos abusos cometidos por aqueles que integram a Administração Pública, tanto a terceiros, como aos seus próprios colegas, surgiu a necessidade de que houvesse um diploma legal que garantisse ao indivíduo a reparação pelos prejuízos que são causados. De acordo com Carvalho Filho (2011), a previsão da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro se deu de forma a alcançar a justiça social. Afinal, sem ela, ficaria o cidadão à mercê daqueles que agissem de má-fé no Poder Público, contrariando de forma bastante clara o princípio da moralidade administrativa.

#### **4.4 O assédio moral na Administração Pública e sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro**

Apesar de existir há muito tempo a prática do assédio moral no ambiente de trabalho, somente a partir de meados dos anos 2000 foi que houve uma preocupação maior em banir a sua ocorrência, em especial no meio público. A partir de então começaram a surgir projetos de lei, bem como diplomas legais de caráter estadual com o objetivo de condenar esta prática, a fim de resguardar a dignidade do ser humano trabalhador, na tentativa de lhe propiciar um ambiente laboral mais saudável e garantir sua saúde psíquica.

Inicialmente, no ano de 2001, foi proposto o Projeto de Lei nº 4.742, de autoria do então deputado federal na época Marcos de Jesus, o qual buscava inserir no Código Penal o art. 146-A, que criminalizava a prática do assédio moral no trabalho, estendendo-se, inclusive, ao serviço público. De acordo com a redação do dispositivo proposto, o assédio moral no trabalho se enquadraria na legislação penal da seguinte forma:

Art. 146-A. Desqualificar reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a auto-estima, a segurança ou a imagem do servidor público ou empregado em razão de vínculo hierárquico funcional ou laboral. Pena: Detenção de 3 (três) meses a um ano e multa. (BRASIL, 2001)

Tal tipificação foi sugerida baseada na legislação sueca que, desde 1993, já previa o assédio moral como uma prática delituosa. De acordo com a justificativa apresentada, por meio de pesquisas realizadas, trata-se de um ato onde o superior hierárquico se reveste do poder que lhe é atribuído para praticar tortura psicológica ao trabalhador, que, por medo de represálias, acata-as de forma silenciosa, fazendo com o que acabe por lhe prejudicar psicologicamente, o que restava evidenciado estar acontecendo com bastante frequência no âmbito trabalhista. Apesar de ter sido aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no mesmo ano em que foi proposto, atualmente, o referido projeto de lei ainda se encontra à espera de apreciação pelo Plenário.

Diante da ausência de uma legislação a nível nacional que procurasse coibir tal conduta e ante a frequente prática do assédio moral na Administração Pública, os próprios Estados federativos começaram a inserir em seus ordenamentos jurídicos

diplomas legais, no intuito de, ao menos, diminuir tal prática no âmbito público e sancionar aqueles que a cometessem.

Dentre os Estados brasileiros que procederam dessa forma, encontram-se os Estados de São Paulo (Lei nº 12.250/2006), Goiás (Lei nº 18.456/2014), Pernambuco (Lei nº 13.314/2007), Rio Grande do Sul (Lei nº 12.561/2006), Sergipe (Lei nº 5.419/2004), incluindo-se também neste rol o Estado da Paraíba, sendo este um dos pioneiros a tratar sobre o assunto, por meio da Lei Complementar nº 63, de 09 de julho de 2004. Analisando o referido diploma estadual, percebe-se que tal prática será processada e punida, utilizando-se como parâmetro o procedimento administrativo disciplinar, prevendo também um rol taxativo como formas agravantes da pena, bem como define em seu parágrafo único do art. 1º o que seria assédio moral:

Parágrafo único – Para fins do disposto nesta Lei Complementar, considera-se assédio moral todo tipo de comportamento praticado por servidor que atinja, pela repetição e sistematização, a dignidade, a integridade psíquica ou física de uma pessoa, fazendo-a duvidar de si e de sua competência, implicando dano ao ambiente de trabalho. (PARAÍBA, 2004)

Ao observar as demais legislações estaduais anteriormente mencionadas, percebe-se que, no geral, também retratam o tema do mesmo modo que a paraibana, definindo o conceito acerca do que pode ser considerado assédio moral, as práticas que a configuram como tal, bem como suas formas de punição, dentre outras medidas necessárias ao devido regramento, diferindo umas das outras em alguns aspectos, em virtude da necessidade de se adequarem à realidade local, inerente a cada ente federativo.

Em 2009, foi proposta pelo Senador Inácio Arruda uma alteração na Lei nº 8.112/1990, por meio do Projeto de Lei nº 121, a fim de inserir os incisos XX e XIII, nos arts. 117 e 132, respectivamente, prevendo a proibição da prática do assédio moral (denominada coação moral no projeto) pelo servidor público, bem como pena de demissão àquele que a praticasse, sob a justificativa de que tal ato, praticado pelo superior, fere os princípios da impessoalidade e da moralidade. Caso fosse aprovado, os novos dispositivos legais ficariam assim:

Art. 1º Acrescente-se o inciso XX ao art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com a seguinte redação:  
“Art. 117. (...)”

XX – 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.”

Art. 2º O inciso XIII do art. 132 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 132. (...)

XIII – transgressão dos incisos IX a XVI, e XX, do art. 117. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2009)

No entanto, tal propositura fora rejeitada sob o argumento de estar formalmente viciada, já que compete privativamente ao Presidente da República a iniciativa de leis que tratem acerca dos “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”, em conformidade com o art. 61, §1º, II, c, da Constituição Federal. Ademais, o Senador Pedro Taques, relator do parecer, alegou que seria bastante severa a penalidade sugerida a ser enquadrado o assédio moral, devendo, na verdade, ser punido com base no princípio da proporcionalidade, de acordo com a conduta praticada. Segundo foi decidido:

Não nos parece razoável punir o assédio moral com a penalidade de demissão a bem do serviço público, pois isso corresponderia à equiparação da punição aplicada a essa conduta a outras muito mais gravosas, tipificadas como crimes contra a administração pública ou como atos de improbidade administrativa, que importam em enriquecimento ilícito, danos ao Erário ou que atentam contra os princípios da Administração Pública. (BRASIL, 2009)

Deve-se esclarecer que, atualmente, tramita no âmbito da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.178/2014 que objetiva inserir a prática do assédio moral como ato de improbidade administrativa, conforme será adiante exposto.

#### **4.5 O assédio moral na Administração Pública como uma prática de Improbidade Administrativa**

Uma decisão do Superior Tribunal de Justiça, em 2013, referente ao REsp nº 1.286.466/RS, trouxe à tona a discussão acerca do assédio moral ocorrido na Administração Pública configurar ato de improbidade administrativa, revolucionando veementemente o tratamento de tal matéria neste âmbito. De acordo com o relatório da sentença proferida pelo juiz *a quo*, o caso julgado se referiu a um evento ocorrido

no Município de Canguçu/RS, onde, o gestor municipal manteve uma servidora pública trancafiada em uma sala de reuniões durante quatro dias consecutivos, como forma de castigo por ter a mesma denunciado o agente político ao Ministério Público sobre a existência de dívida do ente com o Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos. Ademais, ameaçou por a servidora em disponibilidade, além de lhe conceder férias de 30 (trinta) dias, sem que houvessem sido solicitadas.

O fato repercutiu de tal forma que a mídia local o retratou, apresentando, inclusive, uma fotografia da servidora no momento do cárcere, bem como relatou que outras perseguições vinham ocorrendo com, pelo menos, cinco outros servidores. Diante do fato, em entrevista ao jornal que publicou o caso, alegou o prefeito de que “três dias foi muito pouco para ela”, além de confirmar toda a história relatada. Por isso, o acusado, então, foi enquadrado no art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, além de já haver sido condenado civilmente a indenizar a vítima pelos danos que lhe foram causados.

Inconformado com a decisão, o réu recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que deferiu sua apelação, sob o argumento de que tal ocorrência não se enquadra no art. 11 da Lei nº 8.429/92, não havendo, de acordo com o Egrégio Tribunal gaúcho, qualquer violação ao princípio da moralidade, conforme se pode observar do trecho destacado na ementa transcrita abaixo:

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ATO ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PUNIÇÃO INDEVIDA A FUNCIONÁRIO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE PAR OS FINS DA LEI Nº 8.429/1992.**

Conforme abalizada doutrina, a probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa, que mereceu consideração especial e da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos. Consiste no dever de o funcionário, no exercício de suas funções, servir a Administração com honestidade, sem se aproveitar dos poderes e facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem.

**Não é qualquer falta funcional que dá ensejo à condenação nas penas da Lei da Improbidade.**

**No caso, a indevida punição de funcionário não guarda qualquer relação com a moralidade administrativa prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/1992.**

Improcedência da demanda.

Apelação provida. (BRASIL, STJ, 2013, p. 2, grifos nossos)

Não aceitando a reforma da última decisão proferida pelo Tribunal de Justiça gaúcho, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul interpôs o Recurso Especial nº 1.286.466/RS ao STJ, onde o Ministério Público Federal afirmou ter

havido a transgressão aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, bem como o abuso de poder, traduzido em desvio de finalidade, por parte do gestor municipal, solicitando, ainda, o restabelecimento da sentença proferida pelo juízo de primeiro grau. Analisando os fatos apresentados, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria da Ministra Eliana Calmon, decidiu de forma unânime por manter a sentença proferida pelo juiz de primeiro grau, reconhecendo tratar-se de evidente caso de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da Administração Pública, conforme se depreende da ementa do referido recurso:

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

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

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

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

4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.

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

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

7. Recurso especial provido. (BRASIL, STJ, 2013, p. 1)

A maior dificuldade encontrada ao decidir os casos de assédio moral na Administração Pública, no sentido de enquadrá-lo como uma prática de improbidade administrativa, consiste em se comprovar a conduta dolosa do agressor, consistente na intenção de prejudicar a vítima. No presente caso, restou evidente o intento do gestor público em afetar a secretária, principalmente ao confirmar todo o ocorrido e alegar que o castigo de três dias havia sido ínfimo, estando claramente demonstrado que o mesmo agiu contra a servidora por motivo de vingança. Neste sentido, declarou a Ministra-Relatora acerca dos indícios de assédio moral no presente caso:

A meu sentir, estamos diante de caso clássico de assédio moral, agravado por motivo torpe.

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. Esses elementos, se não todos, estão presentes na hipótese. (BRASIL, STJ, 2013, p. 5)

A partir dessa importante decisão, começaram a surgir algumas ações sob a alegação de ter havido tal ilícito e que este se encaixaria nos atos que configuram improbidade administrativa, em conformidade com o art. 11 da LIA. No entanto, vale salientar que, segundo abalizada doutrina, bem como o voto da própria relatora, “[...] nem toda ilicitude é, por si só, ato de improbidade [...]” (BRASIL, STJ, 2013, p. 3)”. Sob essa perspectiva, já houve decisões de tribunais estaduais que trataram tal matéria, como se pode observar ao analisar o julgamento abaixo ementado, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco:

**EMENTA: APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JULGAMENTO ANTECIPADO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. LIVRE CONVENCIMENTO DO MAGISTRADO. ASSÉDIO MORAL INEXISTENTE. MEROS ABORRECIMENTOS PROFISSIONAIS. PETROLINA. RECURSO IMPROVIDO**

1 – Trata-se de apelação (fls. 176-198) contra a sentença (fls. 168-174), que em julgamento antecipado da lide, sem intimação das partes, julgou improcedentes o pleito do *Parquet* que objetivou a condenação da apelada nas penas previstas na Lei 8.429/1992 por prática de atos de improbidade administrativa.

2 – O apelante sustenta que foi tolhido no seu direito de produzir provas e que a apelada praticou conduta como improbidade administrativa.

3 - O apelante, em suas razões recursais, de forma genérica, cita a necessidade de dilação de prova por meio de testemunhas, sem especificar qual seria a influência que ensejaria a mudança do julgado.

4 – Dentre as testemunhas arroladas pelo Ministério Público (fl. 20), apenas o Sr. Carlos Gilberto Mouro do S. Reis não prestou esclarecimentos ao *Parquet*, conforme documentos trazidos com a exordial. Contudo, na fl. 5v/6, o Sr. Carlos Gilberto Mouro do S. Reis foi ouvido pelo Conselho Municipal de Saúde.

5 - Para que fique caracterizada a afronta aos princípios administrativos é imprescindível o dolo do agente. Reclama-se a configuração da má-fé do sujeito ativo para incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não sendo suficiente a mera prática de irregularidade administrativa.

6 - A personalização do ambiente de trabalho e suas rotinas não geram constrangimento aos subordinados. Estes podem até se sentir desconfortados pela mudança de chefia, e a conseqüente modificação do ambiente de labor, mas não possuem a prerrogativa de contrariar as ordens superiores, a não ser que estas sejam ilegítimas e/ou ilegais.

7 - Não se caracterizou, no caso em foco, perseguição ou assédio moral em face das servidoras no ambiente de trabalho, mas apenas adoção, pela apelada, na função de gestora, de medidas necessárias para o regular desenvolvimento do trabalho.

8 - Inclusive, o próprio Ministério Público de segundo grau, em seu parecer (221-228), promove o desprovemento do apelo, por não vislumbrar assédio moral, muito menos ato ímprobo.

9 – Nega-se provimento ao recurso. (PERNAMBUCO, TJ-PE, 2016, p. 6)

Vê-se aqui que não se trata de um caso de assédio moral, e sim do legítimo exercício do poder hierárquico, o qual assegura ao superior, chefe de uma repartição pública, utilizar-se da discricionariedade que lhe é incumbido, a fim de exercer sua função no âmbito interno da Administração Pública em busca de um melhor andamento de suas atividades, objetivando, com isso, resultados eficientes e uma boa prestação dos serviços públicos à coletividade, verdadeira titular do aparelhamento estatal.

No presente caso, de acordo com o relator, “as servidoras Maria do Socorro Macedo e Rita de Cássia Alves Ramos sabiam que a qualquer momento poderiam ser devolvidas aos seus órgãos de origem, já que possuíam vínculo precário e temporário. [...]” (PERNAMBUCO, TJ, 2016, p. 5). Só cabe, em casos como este, ao subordinado submeter-se às ordens de seu superior hierárquico, desde que estas não contrariem a ordem jurídica, conforme foi afirmado na jurisprudência estadual ora ementada.

Assim, imposições profissionais, desde que, além de amparadas pela legalidade, estejam revestidas de legitimidade, não configuram, por si só, prática de assédio moral. Todavia, trata-se de situações bastante complexas, pois, muitas vezes, ao se utilizar de tal prerrogativa, o superior hierárquico pode camuflar a sua intenção de prejudicar o agente público. Deste modo, o assediador está se utilizando da discricionariedade que lhe é inerente para praticar assédio moral, cabendo, então, à vítima, demonstrar por meios probatórios, o evidente dolo do agente no ato praticado, qual seja perseguir seu subordinado.

Vale ressaltar, ainda, a importância da atuação das ouvidorias frente aos casos de assédio moral ocorridos na Administração Pública. Trata-se de órgãos administrativos de controle interno que, neste caso, são indispensáveis à intermediação do agente público com o órgão administrativo, no intuito de se chegar a uma solução ao conflito, através de medidas preventivas ou repressivas a tal prática, de modo a nortear e assegurar uma maior proteção à pessoa agredida. No entanto, a vítima ainda não se vê amparada por esses órgãos, o que as fazem suportar as consequências sozinhas, na maior parte das vezes. Diante disso, cumpre salientar a relevância deste ente nos casos de assédio moral no âmbito



público, no sentido de promover, cada vez mais, campanhas que visem conscientizar a todos acerca dos malefícios que essa conduta pode gerar, bem como garantir uma maior segurança ao agente público, vítima desta forma de violência.

No caso do REsp nº 1.286.466/RS, de acordo com a relatora, restou comprovado o dolo do agente, principalmente, pelo fato de o gestor municipal confirmar toda a história. Ademais, conforme relatado, o fato circulou amplamente na mídia local, inclusive, com a fotografia da servidora no momento em que estava ocorrendo. De acordo Martins (2017, p. 152), em análise referente à situação:

[...] No quadro fático, ficou bem descrito que as ações do gestor municipal estavam focalizadas em punir servidores que haviam produzido condutas que ele não julgava adequadas. O quadro factual não foi negado pelo prefeito; a sua defesa estava cingida ao argumento de que não seria possível enquadrar suas ações como ímprobas.

Ainda assim, com toda a evidência da prática de assédio moral demonstrada no caso em discussão, o desembargador gaúcho Leonel Pires Ohlweiler declarou haver uma necessidade maior em demonstrar tal violência em face da servidora pública, além da justificativa de que o gestor já havia sido condenado na seara civil a ressarcir os danos causados à vítima. Para ele:

No caso julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, constata-se a necessidade de maior justificação quanto à caracterização da prática nominada de assédio moral, em que pese o julgado partir do pressuposto de já existir no âmbito da responsabilidade civil decisão do Poder Judiciário condenando o agente público, Prefeito Municipal, ao pagamento de indenização pelo mesmo fato, humilhar a servidora pública obrigando-a a permanecer durante três dias sem ocupação em sala de reuniões da Prefeitura Municipal, bem como em razão de declarações proferidas em veículo de comunicação. Mas não se pode olvidar, não é toda violação da dignidade humana que caracterizará a prática do assédio moral. O dever de justificação é crucial para salvaguardar a própria autonomia do Direito Administrativo, detectando-se insuficiência no caso em exame. (OHLWEILER, 2015, p. 377)

Com a *devida venia*, trata-se de uma fundamentação vaga, tendo em vista existirem provas bastante robustas da prática do assédio moral no caso em tela, comprovando notoriamente o desejo de vingança por parte do gestor, além de concretizar a humilhação, causando constrangimentos à servidora. Outrossim, a responsabilização civil pelos danos que foram ocasionados à vítima não constitui razão suficiente para eximi-lo das sanções a serem impostas em virtude da evidente

prática de improbidade administrativa, em consonância com o art. 11 da LIA, uma vez que, como o *caput* do art. 12 do mesmo diploma legal estabelece, “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica [...]” (BRASIL, 1992), ao responsável se aplicam as cominações determinadas pela prática de improbidade administrativa, não constituindo, então, um fato de *bis in idem*.

Com a decisão proferida pelo STJ, referente ao Resp nº 1.286.466/RS, juntamente com a revisão do PL nº 121, proposto pelo Senador Inácio Arruda – agora denominado PL nº 8.178, de 2014 –, a fim de enquadrar o assédio moral no art. 11 da LIA, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados deu seu parecer em favor da inserção de tal prática no rol que tipifica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. De acordo com a relatora do projeto de lei, a Deputada Maria Helena, “[...] Inúmeras são as consequências do assédio moral para o servidor, crises de estresses e ansiedade em razão da humilhação sofrida, muitas vezes trazendo danos ao seu organismo irreversíveis” (BRASIL, 2014). Apesar de se tratar de um dispositivo exemplificativo, a relatora ainda afirma a necessidade de se estabelecer o novo inciso, pois, como tal ato não vem de forma expressa na lei, reforçaria o fato de o assédio moral constituir uma prática que claramente viola o princípio da moralidade, garantindo, então, ao servidor a sua dignidade em relação ao ambiente de trabalho.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sob a relatoria do Deputado Rubens Pereira Júnior, reconheceu a juridicidade, constitucionalidade e boa técnica do referido projeto de lei, apenas corrigindo o fato de que o inciso a ser inserido no art. 11 da LIA deverá ser o X, tendo em vista o IX já haver sido incluído pela Lei nº 13.146/2016, passando, pois, o artigo do projeto de lei a ter a seguinte redação:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art. 11. ....  
.....

X – 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 (NR).” (BRASIL, 2014)

Cumpra-se atentar para o fato de que o dispositivo só se refere ao superior hierárquico, ou seja, à prática de assédio moral vertical descendente. Mesmo sendo a mais frequente no âmbito da Administração Pública, não parece a referida redação do inciso ser a mais adequada, já que também há casos de assédio moral ocorrido, por exemplo, de forma horizontal, entre os próprios colegas de trabalho.

Assim, o mais adequado seria abordar tal ilicitude de uma forma mais ampla, de modo a conferir uma maior garantia a todos aqueles que, vinculados à Administração Pública, são responsáveis a desempenhar suas atividades, garantindo uma prestação de serviços estatais eficiente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando todo o exposto, depreende-se que o assédio moral constitui uma atitude verificada com bastante frequência na Administração Pública, mas que, ao contrário da seara trabalhista, por muito tempo, não recebeu o mesmo tratamento merecido. O assédio moral no serviço público tem os mesmos pressupostos referentes ao mundo privado, mas, talvez pela percepção social equivocada de que os servidores públicos teriam regime-jurídico administrativo excessivamente vantajoso, não recebe a mesma atenção.

Apesar de seu conceito indeterminado, pode-se detectar o assédio moral por meio da violência psicológica antecipadamente planejada, praticada em face de outrem ou de um grupo de pessoas, de forma reiterada, tanto por meio de atos comissivos, por meio de gestos visivelmente degradantes à integridade psíquica do indivíduo, como também pela omissão do agressor, mediante o desprezo ou atitudes que, aos olhos de pessoas alheias à situação, pareçam inofensivas.

As causas específicas que levam alguém a praticar esta perseguição são desconhecidas, tendo em vista ser algo inerente à psique daquele que realiza. Trata-se, então, de questões meramente pessoais, motivadas pelos mais diversos fatores. Ao contrário do que se costuma pensar, tal ação não é executada unicamente pelo superior hierárquico, provindo também dos próprios colegas de trabalho ou, até mesmo, dos subordinados.

Ao sofrer o assédio, quando o indivíduo o enfrenta sozinho, sente-se culpado a ponto de desenvolver transtornos psíquicos, tornando-se, deste modo, mais difícil sua recuperação sem a assistência de um especialista. No entanto, ao atingir um grupo, é possível absorver os atos vivenciados e reprimi-los com mais facilidade, pelo peso das consequências serem relativamente menores. Vale atentar, todavia, que não é qualquer causa que se enquadra em tal atitude. Assim, o estresse, por exemplo, representa um fator que pode favorecer, mas que não constitui, por si só, o assédio moral propriamente dito. Do mesmo modo, dá-se quanto ao estabelecimento das metas, as quais, desde que atingíveis, não configuram este tipo de abuso.

Não há um único enfoque para a análise do assédio moral, seja ele cometido onde for, sendo necessário, em todos os casos, voltar o olhar tanto para o contexto psicológico, como para a área de gestão. No que diz respeito à abordagem do tema

em questão na Administração Pública, diversos foram os Estados a inserir, no seio de seus próprios ordenamentos jurídicos, legislações específicas que tratassem acerca da referida matéria. Ocorre que grande parte desses diplomas legais refere-se apenas aos servidores públicos, deixando de lado os demais agentes e os terceiros que desempenham as atividades administrativas.

Além disso, muitas vezes, as próprias vítimas não têm conhecimento acerca de seus próprios direitos ou, quando sabem, preferem não denunciar a agressão sofrida. Tal fato se dá em virtude da violência em face do indivíduo ocorrer de forma a desestabilizá-lo, de modo a fazê-lo sentir-se incapaz de buscar qualquer solução, além da insegurança em relação à reação do Estado, que aparenta não proteger o agente público como realmente deveria. Mesmo quando presenciado pelos próprios colegas, estes receiam que a perseguição acabe por lhes atingir e acabam por isolar a vítima, submetendo-se aos desmandos do superior, já que, infelizmente, este dificilmente é punido por cometer assédio moral.

Cumpre ressaltar, todavia, que não é todo ato em que o agente público se sinta prejudicado que configura assédio moral. Para tanto, é imprescindível a presença do dolo. Em certos casos, em prol da boa administração, em observância ao princípio da eficiência, de modo a atender os fins coletivos, o superior hierárquico se utiliza da discricionariedade que lhe é atribuída para melhor gerir as atividades estatais, constituindo, então, em um ato revestido de legitimidade.

Porém, não são raras as vezes em que o agente público, à sombra desta prerrogativa que lhe é inerente, pratica atos que vão de encontro aos princípios regentes das atividades públicas. Trata-se de ponto demasiadamente complexo, tendo em vista que não basta apenas alegar a prática do assédio, e sim comprovar que houve a real intenção do agente em prejudicar, por meio de provas bastante robustas que revelem tal agressão.

Evidenciado o assédio moral, cabe à vítima requerer à reparação dos danos que lhe foram causados, em conformidade com o art. 37, § 6º, cabendo ao Estado impetrar com uma ação regressiva em face do agressor, a fim de obter o ressarcimento por ter sido condenada por tal fato, atribuindo o litígio ao responsável. Ademais, de acordo com o *caput* do art. 12 da LIA, o fato de ser condenado por ato de improbidade administrativa não o exime de que seja responsabilizado civilmente por um dano que ocasionou, concorrendo, pois, em ambas as esferas.

Voltando o olhar à análise jurisprudencial, merece destaque a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, referente ao REsp nº 1.286.466/RS, considerando o assédio moral como uma prática de improbidade administrativa. De acordo com o acórdão, o fato se configura como tal na medida em que viola os princípios da Administração Pública, encaixando-se, portanto, no art. 11 da Lei nº 8.429/92. O caso analisado, além de se traduzir em evidente abuso de poder, transgrediu os princípios da impessoalidade e da legalidade, mas principalmente, o da moralidade, na medida em que se atesta a má-fé, ferindo a dignidade da servidora e, conseqüentemente, praticando ato diverso do que clama a finalidade pública. Tal fato passou a ser utilizado como parâmetro, a fim de condenar o assédio moral na Administração Pública.

A partir de então, surgiu uma preocupação maior em garantir a dignidade humana do agente público. Assim, foi submetido à revisão o PL nº 121/2009, proposto pelo Senador Inácio Arruda, o qual, inicialmente, buscava coibir o servidor público de cometer tal abuso, punindo-o, inclusive, com pena de demissão. Atualmente sob o nº 8.178/2014, o projeto de lei objetiva inserir a prática de assédio moral no rol do art. 11 da LIA, na forma do inciso X. Tal inclusão, caso seja aprovada e entre em vigor, proporcionará uma maior segurança jurídica, tendo em vista inexistir uma legislação a nível nacional que sancione esta forma de violência.

Não significa dizer que, por ainda não estar prevista no referido dispositivo, esta prática possa ser aceitável. Afinal, além de o artigo ser meramente exemplificativo, é indubitável o fato de que essa ilicitude viola os princípios da Administração Pública. No entanto, a inclusão reforçaria ainda mais o repúdio a tal prática, enfatizando, assim, a garantia do agente público em realizar o seu trabalho de forma digna.

Constitui dever inerente ao Estado proteger aqueles que o compõem, de modo a garantir sua dignidade humana, independentemente de ser servidor ou não. Além disso, cabe ao superior hierárquico obedecer os princípios que norteiam a Administração Pública, não podendo valer-se da superioridade hierárquica para a prática de condutas arbitrárias contra seus subordinados, em prol de suas próprias vontades.

Diante disso, a prática do assédio moral deve ser repudiada e, conseqüentemente, punida. Para tanto, cabe ao próprio Estado efetivar uma maior segurança ao servidor no que diz respeito às denúncias que ele possivelmente

venha a realizar, além de uma reprimenda maior àqueles que abusam de sua autoridade, a fim de ridicularizar o outro, mediante atos vexatórios.

É importante também considerar a atuação das ouvidorias perante estes casos. Trata-se de órgãos que visam intermediar o problema entre a vítima e a instituição pública da qual ela faz parte, no sentido de buscar soluções eficientes para o litígio. Entretanto, poucas são as vezes em que o agente público recorre a este ente, a fim de obter resultados eficazes para tal situação. O que se percebe, na prática, é que o servidor busca solucionar o problema. Porém, devido à proteção excessiva que o agressor possui dentro da Administração, acaba desistindo por medo de que as consequências se tornem ainda maiores.

Vale ressaltar a importância da prevenção, função esta inerente às ouvidorias. Desta forma, constitui papel do Estado a instituição de políticas públicas preventivas, mediante campanhas educativas, que façam com o que os superiores tenham plena consciência das drásticas consequências que essa prática pode gerar, além do fato de que um ambiente de trabalho salutar é indispensável a todos e favorável à própria Administração Pública, que pode ter melhores resultados em suas atividades.

Conclui-se, assim, que o assédio moral, quando ocorrido no âmbito interno da Administração Pública, constitui um ato de improbidade administrativa, desde que esteja comprovado o dolo do agressor, tendo em vista transgredir veementemente os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, insertos no rol dos postulados constitucionais explícitos que regem a atuação estatal.

Trata-se, pois, de uma prática que vai de encontro à ética, segundo a qual deve se pautar o agente público, que, contrariando-a, realizam condutas ilegítimas, deturpando, assim, a real finalidade pela qual se baseia o Poder Público. Ademais, sua inclusão na Lei de Improbidade Administrativa constituiria uma forma de proporcionar ao agente, vítima do assédio moral, uma sensação de maior segurança, garantindo, inclusive, a proteção de sua dignidade enquanto ser humano que desempenha a atividade pública.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARRETO, Margarida; HELOANI, Roberto. Assédio moral nas relações sociais no âmbito das instituições públicas. In: SILVA, Eduardo Faria; ZANIN, Fernanda; GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de (org.). **Estado, poder e assédio: relações de trabalho na Administração Pública**. Curitiba: Kairós Edições, 2015. p. 145-162. Disponível em: <<http://www.adunesp.org.br/atx/arquivos/arqAdunesp--26-08-2015--55de11cddb615.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 8, p. 77-113, jan./mar. 2005.
- \_\_\_\_\_. A constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público. nº 13. Mar./abr./mai. 2008. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/siddharta\\_legale/files/2014/07/A-Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-administrativo-no-Brasil.pdf](http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/A-Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-administrativo-no-Brasil.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- BITTAR, Carlos Alberto. **Reparação civil por danos morais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BITTAR, Eduardo C. B. Hermenêutica e Constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós-modernidade. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz; MALGARÉ, Plínio (Org.). **Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 239-266.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 22 de junho de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em: 16 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ, 1 de maio de 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De15452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452compilado.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União. Brasília, DF, 18 de abril de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 17 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF, 02 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei das Licitações e Contratos na Administração Pública. Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008**. Lei do Estágio dos Estudantes. Brasília, DF, 25 de setembro de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 4.742, de 2001**. Introduz art. 146-A no Código Penal Brasileiro - Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, dispondo sobre o crime de assédio moral no trabalho. Brasília, DF, 23 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2869>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8.178, de 2014**. Altera dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que "Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais". Brasília, DF, 31 de março de 2009. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90254>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017.** Dispõe sobre a avaliação periódica dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho. Brasília, DF, 19 de abril de 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5237175&disposition=inline>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009.** Altera o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar o assédio moral como ato de improbidade administrativa. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=808938>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Rcl. 12514/MT.** Rel. Min. Ari Pargendler. Brasília, DF, 13 de março de 2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25002721/reclamacao-rcl-12514-mt-2013-0134663-0-stj>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **RE 590136/MT.** Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 02 de abril de 2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22521753/recurso-extraordinario-re-590136-mt-stf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1151884/SC.** Rel. Min. Castro Meira. Brasília, DF, 15 de maio de 2012. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21809216/recurso-especial-resp-1151884-sc-2009-0191611-7-stj/inteiro-teor-21809217>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1286466/RS.** Rel. Min. Eliana Calmon. Brasília, DF, 03 de setembro de 2013. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201100585605&dt\\_publicacao=18/09/2013](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201100585605&dt_publicacao=18/09/2013)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. *E-book*.

\_\_\_\_\_. Elemento subjetivo na nova categoria de atos de improbidade. **GENJurídico.com.br**, São Paulo, 30 jan. 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/01/30/elemento-subjetivo-na-nova-categoria-de-atos-de-improbidade/>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Guia de Orientação para a Gestão de Ouvidorias**. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto\\_5\\_gestao\\_de\\_ouvidorias.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto_5_gestao_de_ouvidorias.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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

GOIÁS. **Lei nº 18.456, de 30 de abril de 2014**. Goiânia, GO, 30 de abril de 2014. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=11374](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=11374)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. Tradução de Rejane Janowitz. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MAGALHÃES, Leslei Lester dos Anjos. **O princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à vida**. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*.

MARTINS, Humberto. O assédio moral e o assédio sexual, enquadrados como Improbidade Administrativa: inovação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 141-158.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Administração. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.025-1.168. *E-book*.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: Direito material e Processual**. 4 ed. São Paulo: Método, 2014. *E-book*.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Breves considerações sobre novo ato de improbidade incluso na Lei 8.429/1992. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-19/breve-analise-ato-improbidade-incluso-lei-84291992>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

OHLWEILER, Leonel Pires. O assédio moral na Administração Pública, dignidade humana e improbidade administrativa: questões hermenêuticas sobre a efetividade do Direito Administrativo. In: LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller. **Temas polêmicos da jurisdição do Rio Grande do Sul: dos crimes aos ilícitos de natureza pública incondicionada**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2015. p. 353-384.

Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/export/poder\\_judiciario/tribunal\\_de\\_justica/centro\\_de\\_estudos/publicacoes/doc/Temas\\_Polemicos\\_da\\_Jurisdicao\\_do\\_TJ\\_RS\\_VERSAO\\_E-BOOK.pdf](https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes/doc/Temas_Polemicos_da_Jurisdicao_do_TJ_RS_VERSAO_E-BOOK.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. O assédio moral na Administração Pública: da responsabilidade do Estado para a efetividade das ações públicas preventivas. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2016. p. 1.294-1.324. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20197>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 63, de 09 de julho de 2004**. João Pessoa, PB, 09 de julho de 2004. Disponível em: <[http://sap.l.al.pb.leg.br:8080/sapl/sapl\\_documento/norma\\_juridica/6025\\_texto\\_integral](http://sap.l.al.pb.leg.br:8080/sapl/sapl_documento/norma_juridica/6025_texto_integral)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.314, de 15 de outubro de 2007**. Recife, PE, 15 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13314&complemento=0&ano=2007&tipo>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – 2ª Turma. **Apelação nº 0385848-0**. Rel. Des. Waldemir Tavares de Albuquerque Filho. Caruaru, PE, 08 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/consultajurisprudenciaweb/downloadInteiroTeor?codProc=497196&tipoJuris=1141&orig=FISICO>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **AC: 20045102003470 5/RJ**. Rel. Des. Fed. Fernando Marques. Rio de Janeiro, RJ, 25 de novembro de 2009. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6706490/apelacao-civil-ac-200451020034705-rj-20045102003470-5>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.561, de 12 de julho de 2006**. Porto Alegre, RS, 12 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repl legis/arquivos/12.561.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 12.250, de 09 de fevereiro de 2006**. São Paulo, SP, 09 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12250-09.02.2006.html>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SERGIPE. **Lei nº 5.419, de 31 de agosto de 2004**. Aracaju, SE, 31 de agosto de 2004. Disponível em: <[http://legislacao.sefaz.se.gov.br/legisadm/legisadm.dll/infobase/materias\\_diversas/lei\\_ordinaria/LO\\_5419.2004\\_AssedioMoral.htm](http://legislacao.sefaz.se.gov.br/legisadm/legisadm.dll/infobase/materias_diversas/lei_ordinaria/LO_5419.2004_AssedioMoral.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SIMÃO, Calil. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: estudo em comemoração aos 20 anos da Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: JH Mizuno, 2012.

TAVARES, André Ramos. Princípios Constitucionais. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 542-591. *E-book*.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2011.