

A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO CONTRA O ASSÉDIO MORAL E A FAVOR DA MORALIDADE NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Leda Maria Messias da Silva¹
Leticia Mayumi Almeida Takeshita²

RESUMO: O presente artigo visa à análise da estabilidade na administração pública como instrumento em face do assédio moral, e a favor da moralidade nas relações laborais. Via método indutivo, por documentação indireta, baseada em pesquisa doutrinária e jurisprudencial, tem-se por objetivos específicos o exame de estabilidade, serviço público, assédio moral e moralidade, vinculando-os aos direitos da personalidade, especialmente o direito à liberdade de expressão. Aborda-se a relação da corrupção e estabilidade, e a relevância desta em face do assédio moral. Analisa-se a reforma administrativa, constante da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, que ameaça a estabilidade e precariza o serviço público. Aponta-se a imoralidade oriunda da corrupção que enseja o assédio moral concernente à perseguição política. Conclui-se que a estabilidade é crucial diante do assédio moral, objetivando-se a garantia dos direitos da personalidade, particularmente o direito à liberdade de expressão.

Palavras-chave: Estabilidade. Serviço público. Assédio moral. Liberdade de expressão como direito da personalidade.

ABSTRACT: The present work aims to analyse stability in public administration as an instrument against moral harassment, and in favor of morality in labor relations. Through inductive method, by indirect documentation upon doctrinal and jurisprudential research, it has as specific objectives the exam of stability, public service, moral harassment, morality, in regard to personality rights, specially the right of freedom of expression. It describes the relation between corruption and stability, and the relevance of this faced with moral harassment. It analyses the administrative reform, represented by the constitutional amendment proposal nº 32/2020, that threatens stability and brings precariousness to public service. It asserts the imorality due to corruption that implies on moral harassment in regard to political persecution. It concludes that stability is crucial against moral harassment, in order to guarantee personality rights, particularly the right of freedom of expression.

Keywords: Stability. Public service. Moral harassment. Freedom of expression as a personality right.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, também denominada de Reforma Administrativa, lançam-se luzes à estabilidade no serviço público,

¹ Pós-doutora em DIREITO, pela Universidade de Lisboa-Portugal (2012); doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004); mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995); Professora do doutorado, mestrado e graduação da Universidade Cesumar - UNICESUMAR e da graduação e pós-graduação da Universidade Estadual de Maringá-PR; ex-professora da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro-RJ; pesquisadora em Grupo de Pesquisa, junto ao CNPQ e do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação, bolsista de produtividade em pesquisa do ICETI, advogada. E-mail: lemead@uol.com.br

² Mestranda, em Ciências Jurídicas, na Universidade Cesumar - UNICESUMAR; graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá/PR; integrante de grupo de pesquisa junto ao CNPQ. E-mail: leticiatake@hotmail.com

eis que esta restaria ameaçada. Nessa perspectiva, o presente estudo é iniciado com o exame e conceituação da administração pública, considerada em suas três esferas, a saber: Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como da definição de estabilidade nessa seara, juntamente com a apresentação de seus princípios de maior importância ao presente trabalho, com destaque à moralidade e eficiência. Em complemento, explanam-se as premissas norteadoras da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, conferindo-se realce ao que tange à ameaça da garantia da estabilidade ao servidor público.

Com efeito, denota-se que as supostas pretensões almejadas pela proposta acima mencionada, já foram objeto de outras emendas constitucionais, principalmente no que se refere à suposta modernização do aparato público e a eficiência. Quanto a esta, observa-se que, não raro, juntamente com outros termos igualmente subjetivos, pode ter seu sentido convertido e manipulado. Subsequentemente, passa-se à análise do assédio moral quanto às suas características, variadas formas de manifestação e consequências nocivas à autoestima, saúde física e psíquica do trabalhador. Realce é conferido à imoralidade, diante da corrupção, que desencadeia o assédio moral, em que são utilizadas pressões e perseguições de caráter ideológico, entremeado com interesses políticos. Ainda, alude-se ao enquadramento da situação retrocitada como ato de improbidade administrativa, incorrendo os agentes políticos em inúmeras penalidades.

Em seguida, são delineados os direitos da personalidade, com destaque à liberdade de expressão diante das perseguições políticas sofridas por servidores, e sua magnitude ao ser humano. Ainda são traçados os inúmeros preceitos constitucionais assaz inobservados nessa prática nefasta. Por fim, sublinha-se que a estabilidade como garantia ao funcionário público é de grande valia, e que sua restrição ou retirada importaria em precarizar essa classe que já se encontra precarizada em seus direitos. É vital, pois dificulta a prática pelos ofensores do assédio moral, corrupção e perseguição política. No que tange à metodologia, o presente trabalho servir-se-á do método indutivo, partindo-se de fenômenos particulares com o objetivo de obtenção de conclusões gerais. Como método de investigação, será aplicado o bibliográfico, por intermédio da técnica de documentação indireta para análise dos conceitos e de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, bem como em livros específicos e revistas especializadas, para embasamento teórico.

ESTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De início, vale apontar que a administração pública compreende as vertentes direta e indireta, de modo que a primeira, enfoque da presente pesquisa, corresponde aos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, enquanto a última é composta por autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Ainda, considerando que a eficiência consiste em um dos princípios mais utilizados para embasar a exoneração do servidor público, enfoque dessa pesquisa, cumpre conceituá-la. Corresponde à obtenção de melhores resultados em menor tempo possível, de modo que guarda relação com a produtividade.

A propósito, é um dos pilares sob os quais se assenta a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Entre outras, suas principais premissas repousam supostamente em conferir maior agilidade e eficiência ao aparato público, de modo a restringir as hipóteses de estabilidade. No entanto, não é o que se demonstra na realidade, eis que existem interesses por trás desses conceitos empregados. É que a eficiência, em parte considerável das vezes, em razão de seu conceito ser subjetivo, é utilizada de modo a ocultar os verdadeiros interesses por trás da exoneração de um funcionário público. Desse modo, cita-se a possibilidade de facilitar e, conseqüentemente, aumentar a ocorrência de assédio moral perpetrado contra o servidor na forma de atribuição de metas impossíveis, dentre outras práticas, ou seja de modo desproporcional entre a quantidade de tarefas a ser desempenhada e o tempo disponível para tanto, bem como humilhações por não ter atingido as metas, ataques à sua autoestima e inúmeras outras.

Envolve, pois, questão relativa à produtividade, em contexto injusto, porém constantemente utilizado de modo a justificar arbitrariamente o desligamento do servidor, mormente o que possui estabilidade no cargo, do aparato público. Em verdade, a eficiência deveria ser utilizada na aplicação do dinheiro público, e, portanto, na logística e administração dos serviços, de modo a elidir o gargalo da corrupção. Aliás, essa verba, desviada por meio da corrupção seria mais adequadamente empregada na melhor remuneração aos servidores, sobretudo “os de ponta”, como agentes administrativos e professores, bem como os da linha de frente, como os trabalhadores da saúde. Cabe consignar que a necessidade por eficiência já foi aventada por ocasião da emenda constitucional 19/1998, em que houve a transição da administração caracterizada por enfoque em processos e na burocracia à denominada gerencial, em que se privilegiam

resultados em detrimento dos processos, observando-se maior flexibilidade. Igualmente, é possível verificar que a Emenda Constitucional nº 45/2004 tratou acerca da eficiência, eis que ensejou a inclusão do inciso LXXVIII, no art. 5º da Constituição, concernente à razoável duração do processo, nos âmbitos judicial e administrativo. A estabilidade, assunto deste capítulo, é adquirida após três anos de efetivo exercício pelos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, nos termos do *caput* do art. 41, da Constituição Federal. Tal período também denomina-se estágio probatório.

Trata-se de garantia de permanência no trabalho, que todavia, não é absoluta, eis que o desligamento do servidor dos quadros do funcionalismo público pode ocorrer de três maneiras, a saber: em razão de decisão judicial irrecorrível, por intermédio de processo administrativo e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, consoante os incisos do parágrafo primeiro do dispositivo retromencionado. Ademais, a administração pública está sujeita à observância de inúmeros princípios, destacando-se os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constantes do *caput* do art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Quanto ao último princípio acima citado, Rafael Carvalho Rezende Oliveira menciona (2013, p. 120-121): “Atualmente, a eficiência é um fator fundamental para o exercício da função pública e especialmente, para ingresso e permanência do servidor nos quadros da Administração”. São por esses motivos, posto que previstos em sede constitucional, a previsão do procedimento da avaliação periódica de desempenho, para avaliar se o funcionário público corresponde a esses objetivos de atuação estatal. Nessa linha, são as considerações tecidas por Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 140):

Portanto, o novo princípio constitucional da eficiência do serviço prestado possui o poder de estabilizar servidor que desempenhe com qualidade o seu mister, ficando, inclusive, imune à redução do quadro, pois a Administração ficará obrigada a incentivar a prestação do serviço com qualidade.

Ressalta-se que não se está aqui a ser conivente com a manutenção nos quadros públicos de servidor que apresente níveis insatisfatórios de eficiência. Aliás, já existem mecanismos aptos a promover a averiguação de sua atuação, inclusive desaguando em sua exoneração, de modo que é equivocado asseverar que a estabilidade consistiria em barreira intransponível ao desligamento do servidor dos quadros da administração pública. Com efeito, inicialmente instaura-se sindicância administrativa, e posteriormente procedimento administrativo, a fim de ser levantado no que se refere ao servidor público se o desempenho

de sua função está a contento ou se apresenta desídia. Em verdade, o que se apresenta aqui é frisar que não raras vezes utiliza-se do pretexto da (in)eficiência, como conceito vago, de modo subjetivo, e até com viés de manipulação, para que sejam materializados os interesses escusos de agentes públicos, e o assédio moral. Aliás, privilegiar a eficiência na atual reforma administrativa igualmente pode representar pretexto para a ameaça à estabilidade. Eis o tema do próximo capítulo.

ASSÉDIO MORAL E (I)MORALIDADE NO ÂMBITO PÚBLICO

Inicialmente, insta esclarecer o conceito de assédio moral. Trata-se de prática reiterada de constrangimento, humilhação, insultos verbais, gestos direcionados a determinado indivíduo ou grupo de pessoas. Um dos principais exemplos é a atribuição de metas impossíveis de serem atingidas, dada a desproporção entre tempo e quantidade de tarefas. Salienta-se que pode ser efetuada de forma velada, como olhares de desdém, não convocar o trabalhador para reuniões e ignorá-lo na frente dos outros, de modo que o indivíduo se sente excluído do grupo, e, inclusive, por inação, que ocorre quando retira-se totalmente o trabalho do servidor. Ademais, acarreta consequências negativas, *in casu*, ao trabalhador, representadas pelo decréscimo em sua autoestima, transtornos de ordem psíquica, tais como depressão, crises de ansiedade e de pânico, e de correspondentes enfermidades físicas. Em razão disso, acentua-se que está compreendido no meio ambiente laboral, que resta degradado pela prática do assédio moral. É o que preconiza Raimundo Simão de Melo (2013, p. 29):

Por exemplo, quando falamos em assédio moral no trabalho, nós estamos nos referindo ao meio ambiente do trabalho, pois em um ambiente onde os trabalhadores são maltratados, humilhados, perseguidos, ridicularizados, submetidos a exigências de tarefas abaixo ou acima da sua qualificação profissional, de tarefas inúteis ou ao cumprimento de metas impossíveis de atingimento, naturalmente haverá uma deterioração das condições de trabalho, com adoecimento do ambiente e dos trabalhadores, com extensão até para o ambiente familiar.

Amauri Mascaro Nascimento e Sônia Mascaro Nascimento (2014, p. 935) assim delineiam a definição de assédio moral:

O assédio moral (*mobbing*, *bullying*, *harcèlement* moral ou, ainda, manipulação perversa, terrorismo psicológico) caracteriza-se por ser uma

conduta abusiva, de natureza psicológica, que atenta contra a dignidade psíquica, de forma repetitiva e prolongada, e que expõe o trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, capazes de causar ofensa à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica, e que tenha por efeito excluir a posição do empregado no emprego ou deteriorar o ambiente de trabalho, durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções.

Pode se exteriorizar de diversas maneiras, a saber: assédio moral vertical, horizontal, misto e organizacional. A primeira, que subdivide-se em ascendente e descendente, compreende relação jurídica dotada de níveis diferentes de hierarquia. Quando ocorre do superior hierárquico em face de seus subordinados, tem-se a modalidade vertical descendente. No caso contrário, porém menos comum, retrata-se o vertical ascendente. O assédio moral horizontal comporta indivíduos de mesmo patamar hierárquico, como pessoas que exercem o mesmo cargo. Por sua vez, o misto combina as vertentes horizontal e vertical. Já, o organizacional consiste na situação em que é praxe das políticas de gestão da empresa a cobrança excessiva de metas, por exemplo. Particularmente no âmbito público, Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015, p. 54), trazem à baila exemplo da nefasta prática:

Muitas vezes, quando se nota servidores públicos com competência e eficiência, os superiores hierárquicos sentem-se ameaçados e por meio de condutas dolosamente autoritárias os elegem como alvo de destruição. Na ocorrência do assédio moral os servidores mais ousados e inovadores são desprezados pelo grupo, tendo suas ideias ridicularizadas e, por fim, mesmo quando transferidos, os superiores fazem questão de alastrar sua “má-fama”.

Depreende-se não somente e primordialmente a ocorrência do assédio moral em sua modalidade vertical descendente, como também do viés misto, ocasião em que se verifica aludida prática entre indivíduos de mesmo patamar hierárquico. A propósito, ponto crucial de distinção entre o assédio ocorrido na seara pública e na privada, é que na última, o superior hierárquico, a despeito de também geralmente atuar no sentido de que o trabalhador solicite a demissão, encontra maior facilidade em dispensá-lo. Por outro lado, no serviço público há como fator complicador a estabilidade, de modo que geralmente opta-se por lançar mão de outros artifícios, como a realocação do servidor e sua colocação à disposição de outros órgãos. A estudiosa francesa Marie-France Hirigoyen (2015, p. 125) elucida que fatores como a inveja e a cobiça são motivadores especialmente nesse âmbito:

Como o setor público está voltado para o bem público, dentro de um esquema social, os abusos que lá ocorrem parecem chamar muito mais a atenção.

Nota-se geralmente que o assédio moral não está relacionado à produtividade, mas às disputas de poder. Neste caso, não se pode livrar as pessoas da responsabilidade, incriminando o lucro ligado ao capitalismo e à globalização, só se podendo atrelar o assédio a uma dimensão psicológica fundamental, a inveja e a cobiça que levam os indivíduos a controlar o outro e a querer tirá-lo do caminho.

No que tangencia às aludidas disputas de poder, salienta-se a situação de servidores que quedam, de certo modo, reféns das trocas de partidos e políticos no poder, submetendo-se às suas ordens inescrupulosas. É forçoso constatar que a prática da corrupção pelo agente público, que leva ao assédio moral em face de servidores públicos é recorrente, mormente quando envolvidos interesses políticos. Desta feita, o assédio em apreço pode se manifestar de uma gama de formas, como por ameaças, insultos, atribuição de tarefas excessivas, pressões, inação e realocação do local de trabalho mediante transferência. Inclusive, quanto à inação resta patente o descaso com o dinheiro público do contribuinte, ou seja, trazendo prejuízos à sociedade. No caso específico da corrupção, menciona-se a possibilidade de o servidor que desejar denunciar a corrupção sofra assédio do superior hierárquico, de modo que quede silente, inclusive por temer a exoneração. Há também a hipótese de o servidor se negar a se envolver com a corrupção, e por conta disso, igualmente sofrer assédio.

Portanto, demonstra-se a elevada importância da estabilidade ao servidor público, já que sua subtração pode conferir ainda mais azo ao assédio, dificultando a moralidade. Tal garantia opera contra o assédio e a favor das denúncias de corrupção, já que o servidor teria essa possibilidade salvaguardada de denunciar sem temer sua exoneração. Cita-se, ainda, a reprimenda de servidores que demonstrarem apoio a candidatos da oposição em relação ao prefeito atuante, por exemplo. Desse modo, sofrem represálias, na forma de pressões: é o que se entende por perseguição política. No entanto, o certo é que não podem ser penalizados apenas e tão somente por exercer seu direito à liberdade de expressão, no caso de sua convicção política. Nessa toada, assevera Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski (2018, p. 85):

A vida privada, a liberdade de crença, a honra e as ideologias políticas são direitos fundamentais de todo o ser humano e isto jamais deve ser motivo de perseguição em um ambiente de trabalho, pois gera insegurança e desequilíbrio propício para acidentes de trabalho e o desenvolvimento de doenças na vítima.

Nessa conjuntura, observa-se que diversos preceitos constitucionais são flagrantemente ofendidos, aludindo-se aos incisos IV, VIII e XVII, do art. 5º, que guardam

pertinência, respectivamente, à liberdade de manifestação de pensamento, de convicção política e de associação para fins lícitos. Sublinha-se, que como vítima de aludida conduta ilícita, o servidor não somente vê-se incapaz em desvencilhar-se da situação, como também vislumbra os inúmeros óbices a efetuar denúncia. É que além de temer por retaliações de seu superior hierárquico, sua capacidade comprobatória tende a se circunscrever à via testemunhal, e portanto, aos seus colegas de trabalho, que não raro negam-se a testemunhar, pelos mesmos motivos aventados.

Entretanto, estão à disposição do servidor que possui estabilidade, mais segurança para usar de mecanismos em face da corrupção que desencadeia o assédio moral. Assim, pode-se valer de denúncia seja ao setor de gestão de pessoas do órgão em que labora, seja ao Ministério Público, por exemplo. Detém, ainda, a possibilidade de ajuizamento de ação popular, consubstanciada no art. 5º, inciso LXXIII³, do diploma constitucional, objetivando a anulação de ato lesivo, inclusive à moralidade administrativa. É possível, ainda, fazer a distinção entre os servidores estáveis e os em via de obter a estabilidade. Quanto aos últimos, podem ser mais facilmente “descartados”, detendo maior suscetibilidade de sofrer pressões políticas, encontrando-se de mãos atadas diante de eventual assédio moral. Márлон Reis (2014, p. 112-113) clarifica acerca das coações efetuadas aos servidores públicos no que tangencia a interesses políticos, principalmente relacionados a campanhas eleitorais:

Nos lugares mais atrasados, os funcionários concursados também são coagidos a votar e participar da campanha. Ocorre que, para convencer quem tem estabilidade, a tática deve ser um pouco mais dura. Ninguém se recruta se não houver ameaça em algum nível. Nada pesado, que envolva crime de sangue ou sequestro. A maior ameaça para um servidor público concursado é a transferência. Diga que ele será removido para um município remoto, sem educação adequada para os filhos, sem cinema, sem internet. Ele treme.

Dessa maneira, infere-se que a corrupção, que confere geralmente azo ao assédio moral, no âmbito público ganha contornos mais sutis, mas nem por isso deixa de repercutir negativamente na saúde do trabalhador. Se possuindo estabilidade no emprego já fica vulnerável a este tipo de assédio, imagine sem a estabilidade. Além disso, no caso de se efetivar a transferência do servidor, denota-se, variadas vezes, que o ato é embasado em argumentos arbitrários, que ocultam a verdadeira razão para a aludida realocação, qual seja,

³ 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.

a perseguição política. Vale mencionar a característica do tipo de cargo do agente público em relação a estar envolvido na corrupção. Nesse sentido, são os dados obtidos por Pedro Beraldo e Fernando Fernandes Fagundes (2018) na pesquisa Lava jato: uma rede de corrupção complexa e o papel do agente público:

As medidas de centralidade e clusterização indicaram a importância do tipo de cargo exercido pelos envolvidos na rede de corrupção. É notável que, no âmbito da operação lava jato, os agentes que possuíam cargos eletivos ou comissionados tiveram um papel central na formação, influência e na estruturação da rede, o que parece ser um indicativo de que estes servidores são mais propensos a serem cooptados por redes de corrupção, comparados aos servidores efetivos.

Portanto, vislumbra-se que a maioria dos desvios de dinheiro não é realizada por funcionários de carreira, mas comissionados. Não é bastante sublinhar que a República Federativa do Brasil traduz-se em Estado Democrático de Direito, consoante o *caput* do art. 1º da Constituição Federal, e portanto, tem por tônica a democracia, e, por conseguinte, a liberdade de expressão como preceito. Confere-se realce ao fato de que o agente público que efetua o assédio moral, em decorrência de corrupção incorre em ato(s) de improbidade administrativa, consubstanciado(s) no art. 11, da Lei nº 8.429/1992, intitulada Lei de Improbidade Administrativa. O dispositivo em questão, em seu *caput*, dispõe que o ato em comento é o que atenta contra os princípios da administração pública. Desta feita, repisam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constantes do *caput* do art. 37, do texto constitucional. Nessa perspectiva é o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

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 8.429/1992 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 (REsp 1.286.466/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 03.09.2013, DJe 18.09.2013).

Com efeito, para se configurar como ato de improbidade administrativa, o assédio moral deve se revelar além de mera irregularidade, caracterizando-se sobretudo pelo abuso de poder e desvio de finalidade. Ademais, pondera Humberto Martins que a análise do enquadramento deve levar em consideração o caso concreto (2016, p. 147):

Está claro que o assédio moral e o assédio sexual envolvem graves violações no ambiente de trabalho. Porém, o conceito adquire especial relevância se cotejado com casos nos quais há valimento da condição inerente ao cargo, emprego ou função pública, para a prática de arbitrariedade e abuso de poder. Deve haver, também, como indicado, deslealdade inerente na conduta do agente público, que se utiliza da sua posição para a perpetração da violação à moralidade.

Particularmente, no caso de assédio moral oriundo da corrupção, observa-se a possibilidade de o servidor ter de suportar a violência moral no trabalho, fragilizando-se psicologicamente, tendo em vista que terá de se calar diante da opressão. Esse quadro é agravado em se verificando a dependência econômica e hierárquica perante seu superior. Ademais, uma outra consequência advém da provável redução de sua produtividade em face da violência sofrida, o que poderia ser mais um argumento para o assediador, sem contar o prejuízo causado ao Estado. Salienta-se que as consequências da subsunção da conduta do agente público à improbidade administrativa constam do art. 37, §4º, da Lei nº 8.429/1992, sendo: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo de ajuizamento de ação penal.

Marli Moraes da Costa e Luciane de Freitas Mazzardo (2014, p. 202): “Vislumbra-se, assim, o retrato da corrupção como um ilícito de natureza difusa, na medida em que o agente, respaldado em suas atividades e dotado de critérios de oportunidade e conveniência, venha lesar os interesses de toda uma coletividade”. Ora, é que a corrupção macula não somente os diretamente envolvidos, e seu meio ambiente de trabalho, como também a sociedade como um todo, já que precariza a qualidade do próprio serviço público. Nesse diapasão, relaciona-se ao interesse público, que pode ser subdividido em dois, conforme explanam Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2016, p. 284):

Para tanto é importante distinguir o *interesse público primário* do *interesse público secundário*. O primeiro é a meta, o objetivo a ser atingido pela Administração no atendimento das necessidades sociais. O segundo é

instrumental, ou seja, é a utilização de meios capazes de permitir a consecução do primeiro. (grifos do autor)

Faz-se possível inferir que o interesse público primário deve, ou ao menos deveria, ter como propósito a ser alcançado o atendimento aos administrados, pautado na lisura, boa-fé e moralidade. No entanto, não é preciso envidar muito esforço para constatar que a prática em apreço caracteriza-se pela imoralidade, eis que em cabal contrariedade ao probó e ilibado, que se espera do poder público. Por sua vez, valendo-se da Lei nº 9.784/1999, da seara da administração pública federal, inclusive, é possível extrair premissas que se aproximam da moralidade, mediante seu art. 4º, inciso IV, que prevê a atuação em conformidade com padrões éticos de probidade, decore e boa-fé.

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO COMO GARANTIA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE, ESPECIALMENTE DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INSTRUMENTO CONTRA O ASSÉDIO MORAL

Primeiramente, cumpre explanar a respeito dos direitos da personalidade. Antes, porém cabe mencionar que é por meio dessa que se revelam aludidos direitos. É o que afirma o jurista Elimar Szaniawski (2005, p. 70): “Através da personalidade, a pessoa poderá adquirir e defender os demais bens”. Logo, é sobre esses bens, tais como imagem, honra e liberdade, que incidem os direitos da personalidade, inerentes ao indivíduo como ser humano. Consistem em pressuposto para o livre desenvolvimento da personalidade, e visam à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, estatuído no art. 1º, inciso III, do diploma constitucional. Aliás, possuem amparo constitucional, consubstanciado nos incisos V⁴ e X⁵, do art. 5º.

Além disso, constam na seara infraconstitucional, na Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), na qual se destinou o capítulo II para tratamento do tema. Importante frisar que consoante seu art. 11, em regra, são direitos intransmissíveis e irrenunciáveis, além de seu exercício não poder sofrer limitação voluntária. Particularmente salienta-se a associação entre liberdade e direitos da personalidade, conforme depreende-se das palavras de Samantha Ribeiro Meyer-Pflug (2009, p. 28): “Antecede à liberdade à própria noção do Estado, tem conteúdo relativo e inalienável. Não se pode negá-la, pois isso significa rejeitar

⁴ V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.

⁵ X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

o próprio desenvolvimento da personalidade humana e do seu poder de discernimento. É recusar sua própria essência”. Em específico, a liberdade de expressão, constante do rol dos direitos e garantias fundamentais, ou seja, do art. 5º da Constituição Federal, *in casu*, no inciso IV, sob a expressão liberdade de manifestação do pensamento, por óbvio consiste em direito fundamental, além de ser direito da personalidade. A fim de esclarecer os meandros em relação aos direitos fundamentais e da personalidade, trazem-se a lume as ponderações de Fernanda Borghetti Cantali (2009, p. 129):

De toda sorte, há pelo menos uma certeza: não há diferença substancial entre os direitos da personalidade e os direitos fundamentais. Simplesmente os direitos de personalidade são direitos fundamentais em sede de Direito Privado, o que também já não mais importa em diferença de âmbito de aplicação diante dos fenômenos da publicização e constitucionalização do Direito Privado. Pode-se, inclusive, nomeá-los como direitos fundamentais da personalidade.

Não se pode olvidar que a liberdade de expressão envolve a essência do ser humano, em consonância com o que afirma Alexandre Sankievicz (2011, p. 23):

No mais, a autonomia individual parte do pressuposto de que se os indivíduos não tiverem o direito de realizar um mínimo de escolhas por si mesmos, eles literalmente deixam de ser indivíduos. Nesse sentido, a liberdade de expressão decorre do fato de o discurso ser uma manifestação da liberdade individual. Ela confere ao indivíduo a capacidade de desenvolver todo o seu potencial, controlar o seu próprio destino e influenciar as decisões coletivas.

Referem-se, pois, aos direitos da personalidade, inatos e ínsitos ao ser humano, possibilitando o pleno desenvolvimento de sua personalidade, em condições dotadas de dignidade. Ainda, relevantes as considerações de Adriano de Cupis (2008, p. 105) acerca da correlação entre a liberdade com a vida e integridade física: “Que o bem da liberdade segue imediatamente os bens da vida e da integridade física, demonstra-se facilmente, pois a liberdade foi sempre e constantemente um dos mais altos fins dos esforços e das aspirações humanas”. Desse modo, reforça-se a vital necessidade de se assegurar a liberdade, no caso aqui estudado, de expressão. Faz-se essencial aludir ao “Dossiê antifascista”, documento constando listagem, dentre outros, de servidores públicos considerados antifascistas⁶, o qual ensejou o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 722,

⁶ Vide mais em: UOL. *O que é, quem fez e quem está no dossiê antifascista*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/18/uol-explica-o-que-e-quem-fez-e-quem-atinge-o-dossie-antifascista.htm>. Acesso em: 22 out. 2020.

tendo em vista seu nítido teor ideológico e ofensivo à democracia. Nicola Frascati Junior (2017, p. 68), efetuando cotejo com o ensinamento de Diogo Costa Gonçalves, acerca dos direitos da personalidade e a ética, traz importante reflexão a respeito da temática:

Como se infere dos pensamentos delineados, a noção de valores éticos na existência e formação da personalidade humana, bem assim, dos direitos dela resultantes, é patente, obrigatória, uma vez que, apenas agindo dessa maneira, ou seja, acobertado pelo manto ético que deve regular a pessoa em si considerada e, principalmente, nas suas relações com os demais integrantes do corpo social, é que se garante o próprio reconhecimento dessa gama tão importante de direitos.

Ainda pertinente à moralidade, incumbe apontar que a corrupção que implica no assédio moral macula a maioria dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constantes do art. 1º da Carta Magna, quais sejam: cidadania, dignidade da pessoa humana, valor social do trabalho e pluralismo político. Destarte, a cidadania pressupõe a efetiva participação na sociedade, a qual deve se dar com a garantia do princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, em que o ser humano é entendido como sujeito de direitos e deveres, e não é, pois, instrumentalizado. No que tange ao valor social do trabalho, observa-se que este deve ocorrer em condições dignas, de forma que o trabalho humano seja privilegiado em detrimento da ordem econômica. Quanto ao pluralismo político, evidente que a repartição pública deve ser local que permita a diversidade de opiniões, com fulcro na democracia.

Outrossim, repisa-se a importância da estabilidade ao servidor público como ferramenta contra o assédio moral. É que sem a garantia em questão, tais trabalhadores tornar-se-iam ainda mais suscetíveis de pressões políticas, isto é, dos mandos e desmandos de agentes públicos, que querem impor o seu caráter ideológico, levando ao desprezo da liberdade de expressão em moldes democráticos. Anuir com a restrição ou até mesmo o término da garantia da estabilidade é precarizar a classe dos servidores públicos, já tanto precarizada em seus direitos. Basta o exemplo da Emenda Constitucional nº 103/2019, que equiparou os benefícios previdenciários destes aos oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social.

A propósito, frisa-se o discurso constante e errôneo no meio social relativo à visão do servidor público necessariamente como ineficiente e constituindo um peso nas contas públicas. Ignora-se, pois que este trabalhador também está sujeito a ônus, já que paga previdência em valores superiores comparativamente à esfera privada, não possui direito ao

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, tampouco ao seguro desemprego. Destarte, não é retirando direitos dos servidores públicos, no caso a estabilidade, que haverá economia na administração pública. Conforme verificado, a estabilidade constitui proteção do trabalhador, possibilitando-lhe atuar com isenção, com base na democracia. É instrumento contra o assédio moral e a favor da moralidade. Destituído da estabilidade, o funcionário público vai temer por denunciar a corrupção, a qual encontra meios, portanto, de se perpetuar. Logo, a redução de custos efetivamente não ocorreria, haja vista o desvio de verba pública proporcionado pela corrupção, e má aplicação dos impostos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estabilidade na administração pública consiste em garantia de permanência no cargo para o servidor, todavia, não se traduz em prerrogativa absoluta, tendo em vista que, atualmente, sem a pretendida reforma, já existem mecanismos para que o funcionário seja retirado dos quadros de pessoal. Destacou-se, quanto à temática, a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, que tem como mote a ameaça à estabilidade, que quedaria cada vez mais restrita, além das pretensões de supostamente conferir maior agilidade e eficiência à atuação estatal. Nessa senda, sublinhou-se que a questão de conferir eficiência aos órgãos públicos e, portanto, desburocratizar já foi tema de emendas constitucionais anteriores, a exemplo da de nº45/2004, que incluiu na Constituição Federal a concepção da razoável duração do processo, nos setores judicial e administrativo.

Visualizou-se que, não raro, é por meio de palavras subjetivas tal qual eficiência que se ocultam as verdadeiras intenções, de modo a se deturpar seu real significado. *In casu*, a eficiência pode estar servindo de pretexto para restringir cada vez mais a garantia da estabilidade. No tocante ao assédio moral, demonstrou-se ser passível de se manifestar por diversas formas, bem como dele podem decorrer consequências prejudiciais não somente à autoestima da pessoa, como também à sua saúde, eis que podem ocorrer enfermidades psíquicas, e em correlato, físicas. Desencadeia, portanto, efeitos prejudiciais ao meio ambiente de trabalho. Salientou-se que a corrupção efetuada pelo agente público, que importa em improbidade administrativa enseja o assédio moral, manifestado por perseguição política aos servidores que não se alinham politicamente à ideologia de seu superior hierárquico. Desse modo, vislumbrou-se flagrante ofensa ao direito da personalidade representado pela liberdade de expressão. Ora, os servidores públicos não

podem ser tolhidos em sua liberdade de expressão, que por constituir direito da personalidade, define-se em pressuposto para o livre desenvolvimento do indivíduo e para a corporificação da dignidade da pessoa humana.

À administração pública cumpre zelar por sua moralidade, para que seja baseada em critérios probos e ilibados, e não arbitrários, permeados por discricionariedade. Ademais, a estabilidade, importante ferramenta de que dispõe o funcionário público, não lhe pode ser retirada, haja vista não somente lhe propiciar os direitos da personalidade, sobretudo o relativo à liberdade de expressão, é conditio *sine qua non*, servindo como óbice à corrupção e ao assédio moral envolvendo perseguição política. Outrossim, as práticas nefastas relativas à corrupção precarizam não somente o meio ambiente do trabalho dos servidores, como também a qualidade do serviço público em si. Ademais, ao se restringir a estabilidade, favorece-se a corrupção, eis que quem poderia denunciá-la, ou seja, o servidor público temerá por sua exoneração e se quedará refém de agentes inescrupulosos.

REFERÊNCIAS

BERALDO, Pedro; **FAGUNDES**, Fernando Fernandes. Lava jato: uma rede de corrupção complexa e o papel do agente público. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/09/6924f5297c51fc08boe16d3ac2541ab2.pdf?x48657>. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos deputados. Proposta de emenda constitucional nº 32/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928148&file name=Tramitacao-PEC+32/2020. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2020.

_____. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.286.466/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. 03.09.2013, DJe 18.09.2013.

CANTALI, Fernanda Borghetti. Direitos da personalidade: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

COSTA, Marli Moraes da; **MAZZARDO**, Luciane de Freitas. Perscrutando os efeitos da corrupção na realidade pátria: a (des) conexão com os direitos sociais. In: As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea [recurso eletrônico]. Rogério Gesta Leal, Ianaiê Simonelli da Silva (orgs.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014, p. 196-213.

CUPIS, Adriano de. Os direitos da personalidade. Traduzido por Afonso Celso Furtado Rezende. São Paulo: Quorum, 2008.

FRASCATI JUNIOR, Nicola. Ética e acesso à justiça à luz dos direitos da personalidade. Curitiba: Juruá, 2017.

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

MARTINS, Humberto. O assédio moral e o assédio sexual, enquadrados como improbidade administrativa: inovação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. In: Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos. Mauro Campbell Marques et. al. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 141-158. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000010164&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 18 out. 2020.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Tratado de direito administrativo disciplinar. 2. ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; **BURLE FILHO**, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Raimundo Simão de. Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético, indenização pela perda de uma chance, prescrição. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Liberdade de expressão e discurso do ódio. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

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.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Princípios do direito administrativo. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

REIS, Márlon. O nobre deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

SANKIEVICZ, Alexandre Sankievicz. Liberdade de expressão e pluralismo: perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

SZANIAWSKI, Elimar. Direitos de personalidade e sua tutela. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

UOL. O que é, quem fez e quem está no dossiê antifascista. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/18/uol-explica-o-que-e-quem-fez-e-quem-atinge-o-dossie-antifascista.htm>. Acesso em: 22 out. 2020.

WOLOWSKI, Matheus Ribeiro de Oliveira. O assédio moral por excesso de trabalho: uma abordagem teórica e empírica. São Paulo: LTr, 2018.