

ano 20 - n. 79 | janeiro/março – 2020  
Belo Horizonte | p. 1-326 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i79  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

# A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**  
Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2019 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

## FORUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-  Trimestral ISSN: 1516-3210  Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba  1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.  CDD: 342 CDU: 342.9
------	--

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Assédio moral e castigo: a face perversa da administração pública

## *Moral harassment: a perverse face of public administration*

**Leonel Pires Ohlweiler\***

Universidade La Salle – Canoas (Brasil)  
leonelpires@terra.com.br

**Recebido/Received:** 26.04.2019/April 26<sup>th</sup>, 2019

**Aprovado/Approved:** 31.05.2020/May 31<sup>st</sup>, 2020

---

**Resumo:** O artigo investiga o tema do assédio moral na administração pública a partir do caso do castigo julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. Trata-se de ação administrativa ilegítima associada com as disfunções da burocracia, surgindo no âmbito do exercício de poderes, em especial o disciplinar e o hierárquico. O assédio moral ocorre em contextos de dominação e violência simbólica. O agente público assediador desenvolve ações, pratica atos, emite palavras ou adota gestos contra a vítima, objetivando desqualificar, desmoralizar e desestabilizar a posição ocupada no campo administrativo. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, com estudo de caso. Após a descrição do paradigma, localiza-se o estudo do assédio moral sob a perspectiva sociológica, valendo-se da importância da análise de conteúdo para refletir sobre os documentos. Com a construção de indicadores, a pesquisa situa o assédio moral no campo burocrático da administração pública, contribuindo para o desenvolvimento de ações preventivas.

**Palavras-chave:** Assédio moral. Administração pública. Poderes administrativos. Campo burocrático. Análise de conteúdo.

**Abstract:** The article investigates the issue of the moral harassment in Public Administration, starting with the Case of Punishment judged by the Superior Justice Tribunal. This is illegitimate administrative action associated with dysfunctions of bureaucracy, arising in the exercise of powers, in particular the discipline and the hierarchical. The moral harassment occurs in contexts of domination and symbolic violence. The public agent stalker develops actions, practices acts, emits words or adopts

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* OHLWEILER, Leonel Pires. Assédio moral e castigo: a face perversa da administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 285-315, jan./mar. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.1277.

\* Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade La Salle (Canoas/RS, Brasil). Pós-Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Doutor em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* leonelpires@terra.com.br.

gestures against the victim, aiming to disqualify, demoralize and destabilize the position occupied in the administrative field. The methodology used was a bibliographical research, with a case study. After the description of the paradigm, the study of the moral harassment was located under the sociological perspective, using the importance of the analysis of content to reflect on the documents. With the construction of indicators, the survey placed moral harassment in the bureaucratic field of Public Administration, contributing to the development of preventive actions.

**Keywords:** Moral harassment. Administrative power. Bureaucratic field. Content analysis.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** O assédio moral no campo burocrático da administração pública: o caso do castigo no REsp nº 1.284.466-RS julgado pelo STJ – **3** O olhar sociológico sobre o assédio moral por meio da análise de conteúdo: a necessária discussão epistemológica – **4** O Assédio moral como prática do *habitus* burocrático na administração pública – **5** A caracterização do assédio moral no campo administrativo – **6** Agentes públicos, assédio moral e o capital institucionalizado – **7** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

A investigação aqui realizada insere-se no âmbito dos estudos direcionados para compreender o fenômeno crescente do assédio moral e, de modo específico, na administração pública. A questão pode soar estranha diante do conjunto de princípios constitucionais vinculantes para o exercício das competências administrativas, como legalidade, moralidade administrativa, impessoalidade (artigo 37, *caput*, da CF), entre outros. O fato é que, cada vez mais, se verifica a ocorrência de ações sistemáticas, colocando agentes públicos em contextos de vulnerabilidade, com consequências desastrosas, inclusive a exclusão do mundo do trabalho público.

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica com estudo de caso.

Com o intuito de ilustrar o tema, optou-se por destacar um caso paradigmático julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, no qual determinado agente político municipal impôs castigo à servidora pública. No entanto, por meio das lentes da leitura sociojurídica, utilizando-se da análise de conteúdo, o debate vai além da questão restrita de compreender a decisão do Poder Judiciário, pois o *corpus* sobre o qual a análise será realizada abarca outros documentos que integram o caso.

Na primeira parte, haverá o detalhamento dos fatos determinantes do julgamento do Recurso Especial nº 1.286.466-RS no Superior Tribunal de Justiça, expondo-se as ações consideradas como assédio moral, o perfil do assediador, algumas características da vítima, além do trâmite processual, cujo propósito é explicitar o tratamento do fenômeno do assédio moral na administração pública e o enquadramento como ato de improbidade administrativa.

Após, a metodologia da análise de conteúdo será desenvolvida, circunscrevendo-a como referência para a construção de importantes indicadores a fim de permitir a reflexão crítica dos documentos selecionados. Muito embora não seja possível

detalhar de modo mais abrangente todas as etapas, o tópico é explicativo das possibilidades de investigação na área do direito administrativo.

Nos itens posteriores, o assédio moral será compreendido por meio do contributo da sociologia de Pierre Bourdieu, em especial com os indicadores *habitus*, campo e capital, utilizados no debate sobre o assédio moral na administração pública. A finalidade reside em vislumbrar o tema da investigação como ação sociojurídica, ou seja, debater as causas da ação ilegítima praticada pelo agente público assediador, além dos efeitos sobre vítima, tudo alimentado pelo próprio modo de funcionamento do campo burocrático.

## 2 O assédio moral no campo burocrático da administração pública: o caso do castigo no REsp nº 1.286.466-RS julgado pelo STJ

A incidência de casos de assédio moral na administração pública, cada vez mais, é objeto de preocupações com processos legítimos de gestão, deixando de caracterizar-se fenômeno típico das organizações privadas. Dados da Controladoria-Geral da União indicam o crescimento de reclamações efetuadas por agentes públicos concernentes a maus-tratos praticados por superiores hierárquicos. No ano de 2015, um dado alarmante: a cada 62 (sessenta e duas horas), foram abertos procedimentos administrativos a respeito de assédio moral na administração, culminando com a aplicação de demissão em relação a dois servidores públicos, quatro sanções disciplinares de advertência e duas destituições de cargos de provimento em comissão.<sup>1</sup>

Para o fim de contextualizar a discussão que será realizada neste breve ensaio, a reportagem publicada descreve o caso de servidora pública do Ministério da Saúde relatando problemas com superiores desde o ano de 2002, consistentes em práticas vexatórias e de constrangimentos, inclusive o isolamento da vítima de assédio moral em cubículo localizado no prédio do município, sem ventilação. O propósito da ação era de isolá-la dos demais colegas da equipe de trabalho, vedar o compartilhamento de informações e impedir o recebimento de tarefas. A vítima assediada entrou em depressão e foi colocada à disposição do setor de recursos humanos sem maiores explicações.

A servidora decidiu não somente levar o fato ao conhecimento da Ouvidoria-Geral da União (OGU), bem como encaminhar denúncia ao Ministério Público Federal

<sup>1</sup> Nos termos de informações oriundas da CGU publicadas no Correio Braziliense em 23.10.2016. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/23/internas\\_economia,554349/umprocesso-por-assedio-moral-e-registrado-a-cada-55-horas.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/23/internas_economia,554349/umprocesso-por-assedio-moral-e-registrado-a-cada-55-horas.shtml).

(MPF), resultando na condenação dos dois superiores hierárquicos por atos de improbidade administrativa em face da prática de assédio moral. O caso não é isolado na administração pública federal. Segundo dados da CGU, entre os anos de 2015 e 2016, o número de processos administrativos instaurados para apurar denúncias de assédio moral cresceu, sendo que o número de apurações ampliou 51,1% em 2015, ensejando 136 casos. Entre os meses de janeiro e setembro de 2016, 118 processos administrativos foram instaurados, indicando a média de um caso a cada 55 horas, cujos resultados foram aplicação de quatro sanções de advertência, três suspensões de servidores públicos e uma multa.

Muito embora os empregados públicos da administração pública federal não sejam o foco da investigação, conforme informações do Tribunal Superior do Trabalho ocorreram 74 novos registros de assédio moral em janeiro de 2016, 116 em janeiro de 2017, alcançando o pico de 2018 em novembro daquele ano. Já, relativamente aos titulares de cargo efetivo, os dados igualmente são expressivos: de acordo com estatísticas da CGU, em termos de processos, de 1º de janeiro de 2014 até 11 de abril de 2019 houve 906 processos tratando do assédio, incluindo o assédio sexual, com a punição de 94 servidores.<sup>2</sup>

O quadro acima retratado indica a abrangência do assédio moral ultrapassando o âmbito de administrações locais, fenômeno inserido na decadência ideológica de valores, nos termos referidos por Juan B. Lorenzo de Membiela, transformando o exercício de poder em abuso de hierarquia ou de qualquer poder de fato,<sup>3</sup> ensejando a disparada da violência do trabalho ao ponto de caracterizar epidemia.<sup>4</sup> O assédio moral na administração pública relaciona-se com o processo de dominação que se desenvolve no Estado: “*Lo que describe no es ni mas ni menos que la dominación*

<sup>2</sup> Dados obtidos em reportagem publicada no Correio Braziliense em 05.06.2019. Disponível em: [www.correio braziliense.com.br/app/noticia](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia).

<sup>3</sup> LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. *Mobbing en la administración: reflexiones sobre la dominación burocrática*. Barcelona: Bosch Editor, 2007. p. 39.

<sup>4</sup> Muito embora se referindo ao assédio moral na esfera das relações de trabalho de modo geral, são relevantes as seguintes observações de Margarida Barreto sobre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e, que, de algum modo, atingem o setor público. Assim menciona a autora: “Para entender a questão do assédio moral, é importante, antes de tudo, compreender as mudanças radicais que o mundo do trabalho sofreu nesses últimos 20 anos. Entre outras coisas, podemos falar da questão da reestruturação intensiva das empresas, que se caracteriza, principalmente, pela demissão em grande escala. O resultado é que aqueles que ficam acabam sobrecarregados, realizando tarefas que corresponderiam a dois ou três funcionários. Outro conceito muito usado é o da flexibilização que, na verdade, acaba sendo a flexibilização dos direitos, do tempo e da saúde do trabalhador. O trabalhador, cuja jornada de trabalho era de oito horas, passa a estar 24 horas por dia à disposição da empresa. Seu tempo passa a ser o tempo do poder e da produção. Tem ainda a questão da empregabilidade, na qual o trabalhador é responsabilizado pela sua própria atualização, a fim de se tornar empregável, isto é, um indivíduo pronto para atender ao chamado do mercado de trabalho. O trabalhador deixa de ser um trabalhador para virar um colaborador, ou seja, nós nos tornamos colaboradores da nossa própria exploração. Tudo isso afeta diretamente a forma como as pessoas se relacionam no ambiente de trabalho e acabam formando um terreno propício para o assédio moral” (BARRETO, Margarida. Assédio moral: o risco invisível no mundo do trabalho. *In: Jornada da Rede Feminista de Saúde*, n. 25, jun. 2002).

*del funcionario por la Administración Pública prescindiendo de su dimensión personal, de su dignidad”.*<sup>5</sup>

Os espaços burocráticos são propícios para a ocorrência de assédio moral, compreendendo a burocracia, a partir das características desenvolvidas por Max Weber, como atividade ordenada por regulamentos, por leis ou normas administrativas, distribuída de forma fixa, fundada no princípio da autoridade, conferindo à autoridade administrativa a competência para dar as ordens necessárias à execução de tais deveres, delimitada por normas relacionadas com os meios de coerção para a realização metódica e contínua de tais deveres,<sup>6</sup> configurando-se, assim, o conceito de autoridade burocrática. O ambiente da administração pública, assente na concepção de caráter formal e racional, é estruturado com base nos princípios da hierarquia e dos níveis de autoridade, fixando vínculos de subordinação, com a previsão escalonada de postos superiores e inferiores.

De algum modo, o assédio moral na administração pública associa-se às denominadas disfunções da burocracia, para utilizar a expressão de Robert Merton,<sup>7</sup> mas que podem ser compreendidas como patologias burocráticas, acontecimentos muitas vezes não alcançados pela racionalidade formal das regras da organização pública, capaz de ensejar desde o descumprimento de objetivos constitucionalmente legítimos da administração até a degradação da saúde dos agentes públicos. O sociólogo parte do pressuposto de sua teoria funcionalista para compreender as disfunções, pois vislumbra a burocracia como espaço de organização formal, divisão nítida de atividades integradas e deveres inerentes ao cargo.

Para exemplificar o acima retratado e possibilitar uma melhor compreensão do assédio moral no âmbito da estrutura burocrática da administração, refere-se o julgamento do Recurso Especial nº 1.286.466-RS, 2ª Turma, rel. min. Eliana

<sup>5</sup> LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. *Mobbing en la administración: reflexiones sobre la dominación burocrática*, p. 43.

<sup>6</sup> WEBER, Max. *Burocracia*. In: *Ensaio de Sociologia*. 5. ed. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 229. A prática do assédio moral surge alicerçada no exercício de determinados poderes administrativos, em especial o hierárquico e o disciplinar, cujos desvios colocam a vítima em contextos vexatórios e de humilhação. É claro que a concepção burocrática, na sua própria gênese, estrutura-se em níveis e escalonamentos, possibilitando recursos para a autoridade superior (WEBER, Max. *Burocracia*, p. 230). No entanto, em quadros de assédio moral, a previsão abstrata de tal possibilidade sucumbe diante dos contextos fáticos de imposição da autoridade burocrática. Trata-se de fenômeno capaz de ultrapassar as dimensões formais e racionais da organização e do seu modo de documentação escrita do exercício das prerrogativas.

<sup>7</sup> MERTON, Robert. *Sociologia: teoria e estrutura*. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970. p. 272. Algumas das características da burocracia, conforme o autor: “Um sistema de controles e sanções diferenciados é definido nos regulamentos. A designação dos encargos ocorre na base das qualificações técnicas que são determinadas através de procedimentos formalizados e impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura da autoridade hierarquicamente disposta, as atividades dos ‘peritos treinados e assalariados’ são governadas por regras gerais, abstratas e claramente definidas, as quais evitam a necessidade de serem emitidas instruções específicas para cada caso particular” (MERTON, Robert. *Sociologia: teoria e estrutura*, p. 272).

Calmon, j. 03.09.2013, caso paradigmático, no qual houve a análise interessante sobre o tema desta pesquisa, salientando-se a compreensão do assédio como ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. O acórdão foi assim ementado:

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.

O caso iniciou-se com a propositura da ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o prefeito do município de Canguçu na época, acusando-o de violar os princípios constitucionais da administração pública ao utilizar o cargo público para vingar-se de servidora, titular do cargo de provimento efetivo de auxiliar administrativo, impondo-lhe castigo consistente em permanecer na sala de reuniões por determinado período de tempo. Configura-se nítido exemplo de ação social envolvendo a estrutura de dominação. Não se pode olvidar a referência de Max Weber, segundo a qual nem toda ação social se relaciona com processos de dominação,<sup>8</sup> mas a figura do assédio moral

<sup>8</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª edição. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. p. 187. Como alude Weber, a dominação possui um sentido amplo e ocorre em diversos contextos, mas sempre ligada ao conceito de poder, isto é, a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, apresentando-se de formas variadas, dentre elas, segundo o sociólogo, a dominação em virtude de autoridade, poder de mando e dever de obediência, inclusive da autoridade administrativa (p. 188).

na administração pública acontece em tais contextos. É claro, em grande parte sua incidência não decorre da utilização de meios econômicos, mas de outras formas de poder, como no caso acima retratado, no qual, com base no exercício do poder disciplinar, a ação social ilegítima foi praticada.

A investigação realizada demonstrou, ao final, a ação do réu motivada por vingança. A vítima do assédio moral levou ao conhecimento do Ministério Público a existência de dívida do município com o Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos. A servidora ainda relatou ameaças e a concessão de férias de ofício. O fato, com grande repercussão na comunidade de Canguçu, motivou reportagem jornalística e a instauração de uma Comissão Especial na Câmara de Vereadores. Na tese defendida na petição inicial, o prefeito praticou ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, por violação dos princípios da legalidade e impessoalidade.

Não houve a simples emissão de ordem direcionada para servidor hierarquicamente inferior, muito embora a flagrante ilegalidade. Constatou-se a presença, sobretudo, da atuação do agente político como dominador. De modo expreso, dominação é “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de possibilidade de exercer poder ou influência sobre outras pessoas. Em cada caso individual, a dominação (autoridade) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão”.<sup>9</sup> A questão é de grande relevância para compreender o assédio moral na administração pública, ou seja, em quais contextos ocorrem ação ou omissão administrativas capazes de configurar tal prática? Quais determinantes fáticas do espaço burocrático da administração pública favorecem a submissão das vítimas às situações vexatórias?

O juiz de direito da comarca de Canguçu, muito embora a negativa do réu sobre a prática de atos de improbidade administrativa, julgou os pedidos procedentes. Além de provas testemunhais, houve a juntada de reportagens jornalísticas sobre o fato, indicando não se tratar de caso isolado no município, pois o chefe do Poder Executivo agiu de forma semelhante por pelo menos cinco vezes. Ao prestar depoimento na Comissão Especial da Câmara de Vereadores, a servidora confirmou o conteúdo da petição inicial. O réu determinou a permanência sentada em uma cadeira no gabinete e, posteriormente, na sala de reuniões, sendo que o castigo foi presenciado por diversas pessoas. Durante a instrução processual, os fatos foram devidamente comprovados.

---

<sup>9</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, p. 139.

Na configuração do assédio moral, não se manifesta apenas uma espécie de dominação, mas a incidência conjunta dos tipos weberianos, descritos nos seguintes modos:

- a) de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
- b) de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,
- c) de caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática).<sup>10</sup>

A prática do assédio moral na administração pública possui dupla dimensão: vincula-se à atuação da autoridade administrativa, titular de prerrogativas para emitir ordens, desenvolvendo o processo de dominação da vítima, subjugando-a; sob o aspecto do funcionamento e organização do espaço burocrático, o assédio reafirma o modo de funcionamento do campo do Estado, cuja ação é realizada dentro das próprias estratégias institucionalizadas.

No caso aludido, muito embora o motivo do assédio moral resida nas denúncias realizadas pela servidora pública, a autoridade municipal – prefeito – aproveitou a imposição carismática como detentor do poder para criar a situação ilegítima. Como assediador, fundamentou suas ações na prerrogativa de veneração do responsável pelo espaço político local, tanto que o juiz de direito entendeu configurado o ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, caracterizado o indevido exercício do cargo público.

Os fundamentos jurídicos utilizados para a procedência dos pedidos podem ser sintetizados em dois aspectos: (a) ao agir por motivo de vingança, afastando a servidora pública do exercício das atividades funcionais, violou o princípio da impessoalidade, na medida em que agiu desvinculado da finalidade pública necessária para os atos praticados por agentes públicos; bem como (b) violou a moralidade administrativa ao punir a servidora pelo simples exercício do direito de levar ao conhecimento do Ministério Público a existência de dívida do município de Canguçu com o fundo de pensão dos servidores públicos.

---

<sup>10</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, 2015, p. 141.

É nítida, em contextos de assédio moral, a execução das competências burocráticas fundadas na dominação racional-legal, mas ultrapassando o campo das atuações administrativas legítimas, permeadas pela cultura da organização de submeter alguém à prática do poder, ensejando as dominações funcionais. Relativamente ao “castigo” imposto à vítima, aduziu o juiz de direito que o réu não poderia adotar a prática, valendo-se da “ascendência funcional”, exercendo a competência administrativa de forma odiosa e configurando abuso de poder. Por conta dos fatos descritos, a ação civil pública foi julgada procedente, condenando o réu à suspensão dos direitos políticos por três anos; ao pagamento de multa civil de cinco (5) vezes o valor da remuneração percebida à época do fato; e à proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Considerando o caráter controvertido sobre a compreensão do assédio moral e as consequências em termos de responsabilidade do agente público, houve recurso da sentença de primeiro grau, Apelação Cível nº 70029359379, julgada pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cujo acórdão foi assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ATO ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PUNIÇÃO INDEVIDA A FUNCIONÁRIO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE PARA OS FINS DA LEI Nº 8.429/1992. Conforme abalizada doutrina, a probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa, que mereceu consideração especial 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. (Apelação Cível Nº 70029359379, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Julgado em 01/04/2010).

A improcedência da ação de improbidade administrativa fundamentou-se no argumento segundo o qual os fatos descritos na petição inicial não guardam relação com a moralidade administrativa descrita no artigo 11 da Lei nº 8.429/92. O ato de improbidade administrativa, consoante o acórdão, relaciona-se com as condutas não apenas ilegais, mas dolosas e culposas no sentido de lesar o patrimônio

público ou tirar proveito para si ou para outrem. Assim, em virtude de não haver a prática de ato de improbidade administrativa, a sentença de 1º grau foi reformada.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, inconformado com a decisão do Tribunal de Justiça, recorreu para o Superior Tribunal de Justiça e ensejou o julgamento do já referido Recurso Especial nº 1.286.466, prevalecendo ao final o reconhecimento da prática do assédio moral e a caracterização do ato de improbidade administrativa.

### 3 O olhar sociológico sobre o assédio moral por meio da análise de conteúdo: a necessária discussão epistemológica

O exame da mencionada decisão do Superior Tribunal de Justiça é útil para compreender o assédio moral como ação sociojurídica, relacionando-o com o desenvolvimento paulatino das relações de trabalho e as preocupações com a saúde do trabalhador. No entanto, trata-se de fenômeno antigo de dominação, seja no espaço privado ou no espaço público, mas somente em períodos mais contemporâneos houve a especificação e desenvolvimento teórico. A expressão origina-se do verbo inglês *to mob*, cujo significado é maltratar, atacar, perseguir. Aduz Maria Gentile “*il termine to mob deriva, a sua volta, dall'a espressione latina 'mobile vulgus', che indica il movimento della gentaglia che agredisce qualcuno*”,<sup>11</sup> configurando forma particular de degeneração das relações interpessoais no âmbito do trabalho, materializando-se pelo conjunto de agressões sistemáticas estabelecidas entre empregador e empregado ou entre os próprios colegas, produzindo progressivo desajuste laboral da vítima.<sup>12</sup>

A metodologia aqui utilizada na investigação será a análise de conteúdo, cujo propósito é realizar exame comparativo com os documentos que integram o caso. Consoante Laurence Bardin, a análise de conteúdo caracteriza-se como “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos

<sup>11</sup> GENTILE, Maria. *Il Mobbing*. Problemi e Casi Pratici nel Lavoro Pubblico. Milano: Giuffrè, 2009. p. 03.

<sup>12</sup> No entendimento de Sonia Mascaro Nascimento, o assédio moral caracteriza-se como “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 a exposição do empregado no emprego ou deteriorar o ambiente de trabalho, durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções” (NASCIMENTO, Sonia Mascaro. *Assédio moral no ambiente do trabalho*. São Paulo: Revista LTR, 2004. p. 22). Um dos melhores trabalhos sobre o tema é de Marie-France Hirigoyen, com a seguinte noção de assédio moral: “Toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se, sobretudo, por comportamentos, palavras, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho” (HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. p. 65). Da mesma autora, ver *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. 7. ed. Tradução Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”,<sup>13</sup> ou seja, pretende-se questionar as condições de produção do assédio moral na administração pública recorrendo ao exame conjunto do material disponível no julgamento realizado pelo Superior Tribunal de Justiça. No entendimento de Julia Maurmann Ximenes, a análise de conteúdo pode ser utilizada para o exame de decisões judiciais, “isto porque o domínio de análise de conteúdo é justamente o material e o conteúdo de técnicas que permitem a explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo”.<sup>14</sup>

Na fase de levantamento de dados, após a decisão de explorar o REsp nº 1.286.466-RS, em virtude do seu caráter paradigmático sobre o assédio moral na administração pública, foram selecionados alguns documentos relevantes para a construção do *corpus*,<sup>15</sup> como (I) a sentença proferida pelo juiz de direito ao julgar a ação civil pública de improbidade administrativa, (II) o termo de audiência cível da ação de indenização proposta pela vítima de assédio moral contra o município de Canguçu, (III) o acórdão do julgamento da Apelação Cível nº 70029359379, TJRS, do recurso interposto pelo réu e assediador, (IV) o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 1.286.466 e (V) o acórdão da Apelação Cível nº 70012479150, TJRS, recurso interposto pelo réu na ação de indenização. Tais documentos foram classificados com numeração romana:

Identificação	Documento	Descrição do conteúdo	Data
I	Sentença	Procedência da ação de improbidade administrativa.	17.11.2008
II	Audiência	Inquirição das testemunhas da ação de indenização.	09.11.2004
III	Acórdão TJ	Proveu recurso do réu da ação de improbidade.	01.04.2010
IV	Acórdão STJ	Proveu recurso do MP na ação de improbidade.	03.09.2013
V	Acórdão TJ	Desproveu apelos na ação de indenização.	12.04.2006

<sup>13</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70/Almedina Brasil, 2011. p. 48.

<sup>14</sup> XIMENES, Júlia Maurmann. Levantamento de dados na pesquisa em direito. In: *Instituto Brasiliense de Direito Público*, Brasília, 2012, p. 5.

<sup>15</sup> Todos os documentos utilizados para a elaboração da pesquisa estão disponibilizados no *site* do Superior Tribunal de Justiça ([www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)) e na página do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ([www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)), portanto, de acesso público, inclusive a sentença de 1º Grau e o Termo de Audiência, com as inquirições das testemunhas.

A identificação dos materiais ocorreu após a denominada leitura flutuante do *corpus*, com o objetivo de decidir quais seriam relevantes para o escopo deste breve estudo. Na fase de pré-análise,<sup>16</sup> houve a organização fundada nos indicadores iniciais possibilitando a análise comparativa dos documentos. Tais indicadores foram construídos a partir da concepção sociológica de Pierre Bourdieu, pois problematizar o assédio moral na administração pública como prática administrativa e que corre no campo administrativo do Estado, por meio do desenvolvimento de determinado *habitus* e valendo-se de capitais específicos, é de grande relevância para descortinar o desenvolvimento de tal ação sociojurídica e analisar as dimensões simbólicas de poder relacionadas.<sup>17</sup>

Como expõe Margarida Barreto, assediar relaciona-se com o conjunto de sinais direcionados para cercar e dominar o outro, configurando-se em conjunto de ações – práticas – orientadas para impor sujeição, isto é, “revelado por atos e comportamentos agressivos realizados, frequentemente, por um superior hierárquico, contra uma ou mais pessoas, visando desqualificá-las e desmoralizá-las profissionalmente, desestabilizá-las emocional e moralmente, tornando o ambiente de trabalho desagradável, insuportável e hostil, forçando-a a desistir do emprego”.<sup>18</sup> Origina-se de prática concretizada no espaço institucional do Estado, “produto da relação dialética entre uma situação e um *habitus* – entendido como um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções de apreciações e ações”.<sup>19</sup>

O assédio moral na administração pública, atentando para a matriz teórica aplicada neste estudo, configura-se espécie de violência simbólica desenvolvida no espaço institucional da burocracia do Estado, espaço esse também dividido por grupos e erigido com base em múltiplas práticas típicas e capazes de identificar o grupo, como as ações administrativas, atividades de poder, rituais burocráticos, modos de compreensão e do fazer público, linguagens oficiais, etc.

<sup>16</sup> Destaca Laurence Bardin que se trata “da fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise” (BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*, p. 125).

<sup>17</sup> Em relação ao assédio moral como processo de violência simbólica e a análise com fundamento na sociologia de Pierre Bourdieu, ver o interessante estudo de Mateus Bender intitulado Violência simbólica no trabalho: análise da demanda judicial de assédio moral no Estado do Rio Grande do Sul. In: *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 4, n. 2, maio/ago. 2017.

<sup>18</sup> BARRETO, Margarida. Assédio moral: o risco invisível no mundo do trabalho. In: *Jornal da Rede Feminina de Saúde*, n. 25, jun. 2002, p. 3.

<sup>19</sup> BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. Organizador: Renato Ortiz. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. p. 65.

Enquanto ação sociojurídica, o assédio decorre de atitudes, posturas e estratégias de exercício dos poderes administrativos voltadas para impor dominação simbólica à vítima assediada – o assediador manipula a própria linguagem oficial para lidar com tais situações. Seguindo na análise de conteúdo, os indicadores iniciais, construídos a fim de possibilitar o exame dos documentos integrantes do *corpus*, foram assim agrupados:

INDICADORES INICIAIS
A. Discricionariedade administrativa
B. Sentido simbólico de interesse público
C. Discurso burocrático
D. Estrutura burocrática
E. Hierarquia administrativa
F. Disciplina administrativa
G. Reconhecimento
H. Capital funcional

Os indicadores foram concebidos para permitir a análise comparativa entre os documentos já apontados, situando o assédio moral como prática administrativa, sendo que, após, houve a codificação de tais documentos. Como aduz Laurence Bardin, “a codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo”.<sup>20</sup> Agregar em unidades significa organizar os documentos – sentença, audiência, acórdãos do TJRS e acórdão do STJ – na ordem da numeração romana previamente estabelecida, dividindo-os em unidades de registro<sup>21</sup> (UR), cujo processo possibilitou correções nos indicadores

<sup>20</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*, p. 133.

<sup>21</sup> A unidade registro é a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, conforme Laurence Bardin (BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*, p. 134). No caso, a sentença, o termo da audiência, os acórdãos do TJRS e o acórdão do STJ foram divididos em unidades de registro a partir dos indicadores iniciais, ou seja, foram examinados os fundamentos das decisões e o conteúdo do termo de audiência e identificados parágrafos nos quais houve o tratamento direto ou indireto das indicações iniciais. Outros autores denominam de unidade de análise, conforme Roque Moraes: “Também denominada unidade de registro ou unidade de significado, a unidade de análise é o elemento unitário de conteúdo a ser submetido posteriormente à classificação. Toda categorização ou classificação, necessita definir o elemento ou indivíduo unitário a ser classificado. Na análise de conteúdo denominamos este elemento de unidade de análise” (BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 5).

iniciais, comprovando a necessidade do permanente diálogo entre os referenciais teóricos construídos neste breve estudo e o *corpus* formado pelos mencionados documentos.

Após nova leitura dos documentos e especificadas as unidades de registro, codificou-se cada uma delas, empregando códigos adicionais, agora identificados por números arábicos, antecedidos pelos números romanos apostos nos documentos,<sup>22</sup> conforme tabela inicial apresentada, a fim de posteriormente isolar as diversas unidades de registro. Isoladas as unidades de registro, foram identificadas com base nas letras do alfabeto, atribuídas a cada um dos indicadores iniciais, procedimento relevante para a posterior descrição e interpretação dos dados.

Alicerçado nos indicadores iniciais, definiu-se o conjunto de unidades de contexto ou indicadores intermediários, cuja finalidade é servir de unidade de compreensão para codificar as unidades de registro e correspondente ao segmento da mensagem, cujas dimensões são ótimas para a exata significação da unidade de registro.<sup>23</sup> Consideraram-se como indicadores intermediários, agrupando os indicadores iniciais, *habitus*, campo e capital, referências da sociologia de Pierre Bourdieu fundamentais para vislumbrar o assédio moral na administração pública como prática, cujo quadro da análise de conteúdo ficou sintetizado nos seguintes termos:

Indicadores iniciais	Unidades de contexto – indicadores intermediários
A. Discricionariedade administrativa	
B. Sentido simbólico de interesse público	I. <i>Habitus</i>
C. Discurso burocrático	
D. Estrutura burocrática	
E. Hierarquia administrativa	II. Campo
F. Disciplina administrativa	
G. Reconhecimento	
H. Capital funcional	III. Capital

<sup>22</sup> Na linha do procedimento adotado por Roque Moraes, aplicado aos documentos – sentença, audiência, acórdãos do TJRS e acórdão do STJ –, houve a divisão em elementos menores, cada um com o respectivo código, a fim de identificar a amostra da qual provém e dentro de uma ordem sequencial. A título exemplificativo, a sentença da ação civil pública de improbidade foi identificada pelo número romano I e dividida em 15 (quinze) unidades de registro, considerando os indicadores iniciais antes definidos. Cada unidade recebeu como identificação I.1., I, 2., etc. no corpo da própria decisão. O número arábico indica a quantidade de vezes em que o indicador inicial aparece (I.1,a; I.2.a, etc., referente ao indicador discricionariedade administrativa).

<sup>23</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*, p. 137.

As unidades de contexto ou indicadores intermediários foram criadas com base nos indicadores iniciais, tendo em vista o conceito justificador de cada uma delas, permitindo que sejam reagrupadas. Adstritas aos limites deste breve estudo, as justificativas dos indicadores iniciais e dos indicadores intermediários não serão apresentadas. Tomando ambos por base, elaborou-se a indicação final, representando a síntese dos sentidos identificados na análise de conteúdo dos dados, cujo quadro assim foi construído:

Unidades de contexto – indicadores intermediários	Indicador final
I – <i>Habitus</i>	
II – Campo	Prática
III – Capital	

Na medida em que foram definidos os indicadores da análise de conteúdo, possibilita-se o exame dos documentos integrantes do *corpus*, dialogando com o referencial teórico aqui adotado.

#### 4 O assédio moral como prática do *habitus* burocrático na administração pública

O assédio moral na administração pública, concebido como prática e ação sociojurídica, ocorre na órbita do uso abusivo das competências administrativas, sendo possível identificar alguns componentes do que se poderia denominar de *habitus* burocrático próprio, conjunto de disposições do modo de agir no espaço administrativo – estado habitual, predisposições, tendências, propensões – marcadas por indiferença, dominação, patologias burocráticas em geral, discriminação, humilhação e abusividades duráveis, estruturas predispostas para reprodução de práticas e representações burocráticas sem ser produto de obediência a regras, na linha da afirmação de Pierre Bourdieu sobre o *habitus*:

[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto de obediência a regras, objetivamente adaptadas ao seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-lo e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizada de um regente.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: *Sociologia*. 2. ed. Organizador Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1994. p. 61. Ao destacar a questão, Loïc Wacquant mencionou que o *habitus*: a)

Vislumbrado o *habitus* como indicador importante do assédio moral na administração pública, de todos os documentos integrantes do *corpus*, 58 (cinquenta e oito) unidades de registro sobressaíram-se para a compreensão do assédio, sendo que 17 (dezesete) unidades identificaram-se com a presença do *habitus*, ou seja, 29,3%. O primeiro indicador inicial integrante do *habitus* burocrático é a discricionariedade administrativa, pois, do exame dos documentos deste breve estudo, no quadro do assédio moral praticado pelo prefeito municipal, apareceu o exercício de competência discricionária,<sup>25</sup> utilizada para instrumentalizar o fazer simbolicamente legítimo, mas que se constituiu como processo para impor dominação e subjugar a vítima do assédio moral. Cuida-se de utilização sutil dessa espécie de competência administrativa para colocar o agente público em situação vexatória, normalizando a maneira de exercer as prerrogativas públicas.

Das 17 (dezesete) unidades de registro nas quais o *habitus* foi detectado, 6 (seis) referem-se à discricionariedade administrativa, concretizando-se por intermédio da ordenação burocrática, designação administrativa e imposição de castigo. O início do assédio moral na administração pública, no caso julgado pelo STJ, deu-se mediante ordem dirigida à vítima para que sentasse em cadeira posicionada na sala do gabinete do prefeito municipal e aguardasse. A atitude do agente político é suficiente para apontar o mecanismo estruturante das relações de dominação simbólica, relativamente à prerrogativa de emitir ordens, pois o fato

---

resume uma aptidão social e, portanto, variável através do tempo e lugar, relacionando-se também com as distribuições de poder; b) é transferível a vários domínios de prática; c) é durável, mas não estático ou eterno, pois as disposições podem ser socialmente montadas, corroídas, contrariadas e desmanteladas; d) é dotado de inércia incorporada, ou seja, “na medida em que o *habitus* tende a produzir práticas moldadas depois das estruturas sociais que os geraram e na medida em que cada uma de suas camadas opera como um prisma por meio do qual as últimas experiências são filtradas e os subsequentes extratos de disposições são sobrepostos”; e) introduz uma defasagem, um hiato entre as determinações passadas que o produziram e as determinações atuais (WACQUANT, Loïc. *Esclarecer o habitus*. In: *Educação & Linguagem*, ano 10, n. 16, jul./dez. 2007, p. 66-67). O assédio moral na administração pública não se reduz à ação compreendida somente nas dimensões de subjetividade do assediador ou da estrutura administrativa. Trata-se de fenômeno mais complexo, exigindo a constante reflexão sobre as relações dialéticas entre sociação e individuação, resultado do conjunto dinâmico de disposições sobrepostas (WACQUANT, Loïc. *Esclarecer o Habitus*, p. 68), muitas vezes sem guardar coerência. É o caminho imprescindível até para construir modos de funcionamento do campo burocrático voltados para impulsionar mudanças e inovações no espaço das relações entre os agentes públicos do Estado.

<sup>25</sup> Como sustenta Juarez Freitas, “pode-se, assim, compreender a discricionariedade administrativa legítima como a competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e escolher, no plano concreto, as melhores consequências, mediante justificativas válidas, fática e juridicamente aceitáveis, observados os requisitos da efetividade do direito fundamental à boa administração pública” (FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 344). A questão da discricionariedade administrativa é tratada em muitos artigos e obras específicas, como BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001; e CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discricionariedad administrativa*. 2. ed. Buenos Aires: Editorial B de F, 2016.

de a vítima do assédio aguardar por novas determinações revela a necessidade de impor e definir quem manda no município.

Outro indicativo que apareceu nas unidades de registro: a circunstância de o assediador, de ofício, conceder férias para a servidora pública. A princípio, o fato seria tão somente a concessão de direito previsto na legislação local, mas, no contexto no qual ocorreu, configura-se mais um ato para erigir o estado simbólico de autoridade.

No desempenho da competência discricionária, encontra-se, desde que respeitados os princípios e regras constitucionais, a prerrogativa de designar agentes públicos para a realização de tarefas. Em situação de assédio moral, é sinalizador da violência simbólica imposta o esvaziamento das atribuições da vítima por meio de designações, como no caso julgado pelo STJ, consoante unidade de registro aludindo que a servidora foi designada para permanecer no gabinete do prefeito municipal durante todo o expediente, sem qualquer atividade específica, aguardando a designação para outra secretaria.

As prerrogativas públicas de ordenação e designação fazem parte do sistema de disposições predispostas para funcionarem como estrutura estruturante de representações de dominação, assumindo-se como modo de agir inerente à concepção de autoridade burocrática.

Por fim, para caracterizar bem a ilegítima concretização da competência administrativa em relação ao *habitus* do assediador, o princípio gerador de submissão dirigido à vítima, a referência contida em outra unidade de registro na qual o prefeito municipal assume como correta a imposição de castigo à servidora pública, afastando-a de suas funções, além de compreender que “três dias foi muito pouco para ela”.

A ideia de castigo no âmbito da administração é furto do que se poderia denominar de *habitus auctoritatis*, disposição para ser e exercer as competências administrativas capazes de produzir ações arbitrárias, contexto bastante comum em quadros de assédio moral e associado à imagem construída da própria vítima como merecedora da violência. Tal conclusão decorre do exame dos documentos que integram o *corpus* da pesquisa realizada. O agente público assediador não somente assumiu a prática do assédio realizado, referiu ter sido pouco o período do castigo imposto e desqualificou a servidora pública, conforme a seguinte referência expressa de uma das unidades de registro: “[...] bem ela é presidente do sindicato dos municípios, então não preciso dizer mais nada. Escolheram uma problemática qualquer para dirigir o sindicato”.

Os documentos comprovam a crença do sujeito assediador de possuir legitimidade para impor classificações e castigos, sobressaindo-se o entendimento autoritário inculcado no *habitus* burocrático do assediador, resultado dos particulares

modos de engendramento<sup>26</sup> em relação ao exercício da função pública, ou seja, condições de existência que impõem definições relacionadas com o ato de subjugar, confundindo-se com o próprio administrar, gerir.

Também integra o *habitus* burocrático no qual ocorre o assédio moral o sentido simbólico de interesse público. Como mencionava Ruy Cirne Lima, a relação de administração é relação jurídica estruturada sob o influxo de uma finalidade cogente,<sup>27</sup> cujas prerrogativas devem materializar o interesse público. Nos termos já destacados, em relação ao *habitus* foram detectadas 17 (dezesete) unidades de registro nos documentos examinados, sendo 7 (sete) unidades tratando do tema do interesse público, comprovando a importância do termo. Não cabe aqui trazer novamente a discussão sobre o significado de interesse público e da existência ou não de supremacia, sendo relevante a seguinte observação:

[...] interesse público pode ser compreendido como produto das forças de uma dada sociedade (jurídicas, políticas, econômicas, religiosas, dentre outras) concretizadas em determinado momento e espaço que exprime o melhor valor de desenvolvimento de um maior número possível de pessoas dessa mesma sociedade. Então, alcançar esse produto, considerando as forças de uma determinada sociedade, é o dever primordial do Estado, conforme o art. 3º da Constituição Federal.<sup>28</sup>

Por meio das unidades de registro alicerçadas nos documentos da pesquisa do caso ora examinado, é importante referir o sentido de interesse público atribuído pelo agente assediador à sua ação administrativa. Nos termos de entrevista concedida em jornal de grande circulação, o prefeito municipal admitiu a imposição do castigo, conforme já destacado, justificando-a como o melhor a ser feito para a

<sup>26</sup> BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma teoria da prática*, p. 64. A concepção aqui adotada para compreender o assédio moral na administração pública possibilita ultrapassar, por exemplo, as concepções objetivistas, segundo as quais a ação assediadora resultaria diretamente das condições de estrutura do campo burocrático. A advertência é relevante quando se vislumbra a prática no direito administrativo. Por outro lado, o assédio moral também não deve ser encarado como decorrente apenas de elementos subjetivos. A sociologia de Pierre Bourdieu auxilia a entender o fenômeno como resultado da relação dialética entre uma situação e um *habitus* (BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma teoria da prática*, p. 65).

<sup>27</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 105.

<sup>28</sup> FRANÇA, Phillip Gil. *Ato administrativo e interesse público: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 223. Com uma perspectiva diversa sobre interesse público, alude Gustavo Binbenojm: “Daí se dizer que o Estado democrático de direito é um Estado de ponderação, que se legitima pelo reconhecimento da necessidade de proteger e promover, ponderada e razoavelmente, tanto os interesses particulares dos indivíduos como os interesses gerais da coletividade. O que se chamará interesse público é o resultado final desse jogo de ponderações que, conforme as circunstâncias normativas e fáticas, ora apontará para a preponderância relativa do interesse geral, ora determinará a prevalência parcial de interesses individuais” (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 88).

própria administração. Os documentos atestam o propósito distorcido de agir para realizar o interesse público, inclusive veiculando a pretensão de colocar a servidora em disponibilidade.

Constata-se o que Pierre Bourdieu menciona como poder simbólico,<sup>29</sup> presente no modo de exercício das atividades administrativas para a imposição e definição do próprio mundo social e do conjunto de regras do subcampo burocrático, ações essas direcionadas, na verdade, para acomodar interesses específicos de dominação sobre a vítima de assédio moral. O sentido de interesse público manipulado por agentes públicos assediadores possibilita compreender, em geral, a inicial submissão da vítima. Não se trata de relação fundada na força física, mas simbólica, contando com a invisibilidade do poder simbólico que cria instâncias de significação, impondo à vítima do assédio estruturas cognitivas<sup>30</sup> como se realmente o sentido dado pelo assediador fosse capaz de indicar o verdadeiro interesse público e, por consequência, o cumprimento da ordem, a realização de determinada tarefa vexatória ou até submeter-se ao estado de humilhação, tudo em nome da coisa pública da qual o assediador é o representante do Estado.

Aqui reside a dimensão simbólica do interesse público, pois o agente responsável pela ação assediadora não somente produz, mas reproduz e impõe como agente autorizado pelo Estado princípios de divisão e classificação,<sup>31</sup> nos quais a servidora assediada integra a espécie de agentes que não se enquadram no padrão normal e precisam ser moldurados por meio de ritos de instituição, como a materialização de ordens administrativas e outros mecanismos de seleção simbólica.

Por fim, em relação ao *habitus* do assédio na administração, o processo de legitimação do sentido simbólico de interesse público conta com o discurso burocrático, indicador que apareceu em 4 (quatro) unidades de registro por meio da análise do discurso de defesa produzido pelo agente assediador. A linguagem

<sup>29</sup> Sobre o poder simbólico aponta-se o seguinte: “O poder simbólico, como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e; deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário, Isto significa que o poder simbólico não reside nos ‘sistemas simbólicos’ em forma de ‘illocutionary force’, mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a *crença*. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daqueles que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras” (BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: DIFEL/BERTRAND, 1989. p. 14-15).

<sup>30</sup> Conforme Pierre Bourdieu, “os atos de submissão e de obediência são atos cognitivos que, como tais, empregam estruturas cognitivas, categorias de percepção, esquemas de percepção, princípios de visão e de divisão, todo um conjunto de coisas que a tradição kantiana põe em primeiro plano” (BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d’Aguir. São Paulo: Cia. das Letras, 2014. p. 226).

<sup>31</sup> Para Pierre Boudieu, “o Estado está em estado (se posso dizer) de impor de maneira universal, na escala de certa instância territorial, princípios de visão e de divisão, formas simbólicas, princípios de classificação, o que costumo chamar de um *nomos* [...]” (BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*, p. 228).

utilizada pelo agente público, atuando em nome do Estado, é depositária de toda uma filosofia social que se deve recuperar. O dizer burocrático caracteriza-se por uma forma especial de dizer as coisas – e aqui reside o mecanismo utilizado: dizer de modo oficial no horizonte do espaço institucional do ente público.<sup>32</sup>

Utilizando a linguagem jurídica da tipicidade, a primeira estratégia discursiva no caso julgado pelo STJ foi desqualificar simbolicamente o assédio praticado ao defender a atipicidade do fato descrito na petição inicial da ação de improbidade administrativa, não se aplicando o artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Como já especificado, o réu admitiu os fatos descritos, mas, para dizer se tratar de exercício de prerrogativa pública, foi preciso esvaziar o sentido de assédio moral. Inclusive, as referências à entrevista dada pelo prefeito municipal para veículo de comunicação, no discurso burocrático, foram defendidas como exercício legítimo do poder hierárquico, justificando a circunstância de a vítima do assédio ter ficado temporariamente sem ocupação, pois os secretários municipais preferiram não ter a sua contribuição, conforme consta expressamente em unidade de registro. Transfigurou-se a situação de assédio para mero ato de aguardar a designação de uma secretaria para trabalhar, quer dizer, sob as vestes simbólicas da legalidade, esperar a prática do específico ato administrativo.

## 5 A caracterização do assédio moral no campo administrativo

Após a descrição do *habitus* burocrático presente no assédio moral, cumpre localizá-lo no horizonte do campo administrativo alicerçado nos documentos que integram o *corpus* desta pesquisa. Na totalidade, foram retiradas 58 (cinquenta e oito) unidades de registros de tais documentos e, sobre o tema do campo, apareceram 30 (trinta), 51,7% das unidades de registro, sendo que, para a construção do campo administrativo, utilizaram-se os elementos estrutura burocrática, hierarquia administrativa e disciplina administrativa. As indicações foram assim construídas com base na noção de campo no âmbito da administração pública. O Estado não é um bloco, mas um campo, setor particular do campo do poder, com agentes próprios e formas de capital específicas, além de interesses diversos, circunstância determinante para a existência de diferentes divisões de funções.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*, p. 97. No entendimento do sociólogo, “a forma é uma propriedade muito importante desse discurso, pois é através dela que o indizível, às vezes o inominável torna-se nominável; ela é o preço a pagar para tornar oficializável o que não podia ser nomeado” (p. 98).

<sup>33</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*, p. 50-51. Em geral, a administração pública é tomada em sentido subjetivo ou formal para indicar as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos, bem como em sentido material, destacando-se a própria atividade administrativa (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Organização administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 39). O tema desta pesquisa, no entanto, adota a perspectiva da administração pública como campo de poder, cuja dimensão é mais de caráter relacional, do conjunto de relações entre agentes do campo.

Não é possível, dado os limites desta investigação, reconstruir o processo de formação do campo burocrático do Estado, destacando-se apenas que o resultado das formas de organização da administração brasileira foi marcado pela desorganização, salvo exceções em casos pontuais de gestões municipais e estaduais bem-sucedidas, alimentado pela lógica da sociedade escravista e do arbítrio, com agentes utilizando a violência simbólica para a imposição de poderes, forte traço de hierarquização, confundindo-se autoridade com posturas de humilhação e opressão.<sup>34</sup> Tais referências são suficientes para colocar o campo administrativo como propício para a ocorrência do assédio moral.

Campo é o espaço estruturado de posições, postos, no caso da administração, cargos, cujas propriedades dependem das posições dos agentes nesses espaços, dotado de algumas leis de caráter geral no que diz respeito ao modo de funcionamento, marcado por lutas entre os novos integrantes e os dominantes, com ações voltadas para defender o monopólio e a exclusão da concorrência.<sup>35</sup> Vale a referência expressa de Pierre Bourdieu:

Um campo, e também o campo científico, se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos (não se poderia motivar um filósofo com questões próprias dos geógrafos) e que não são percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo [...]. Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas a disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc.<sup>36</sup>

Situar o assédio moral na concepção de campo administrativo permite compreendê-lo como ação sociojurídica, dotado de caráter relacional inicialmente por meio das posições ocupadas pelos agentes. Na perspectiva da estrutura burocrática da administração municipal de Canguçu, a primeira unidade de registro possibilita vislumbrar a prática do assédio pelo autor valendo-se da condição de autoridade, de prefeito municipal daquele campo administrativo. É interessante o modo de funcionamento no caso examinado, com base na seguinte unidade de registro:

<sup>34</sup> Sobre o tema da evolução da administração pública brasileira, ver TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004; e NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>35</sup> BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*, p. 89.

<sup>36</sup> BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*, p. 89.

“Foi chamada pelo Secretário de Obras, com quem trabalhava, eis que funcionária pública municipal no cargo de auxiliar administrativo, provida por concurso público, tendo o secretário lhe orientado a passar no gabinete do Prefeito, para onde a depoente se deslocou”.

O cargo ocupado pela vítima, portanto, auxiliar administrativo, com vinculação mais direta ao secretário de Obras, agente do espaço burocrático responsável por encaminhar a vítima do assédio ao local onde permaneceria de castigo por três dias. Configura-se aqui o processo de intermediação utilizado pelo assediador, valendo-se da competência para emitir ordens e definir o seu papel de organizador daquele campo, cuja ordem de funcionamento estava sendo perturbada em virtude de ação da vítima, ao denunciar fato grave para o Ministério Público.

Na posição de prefeito municipal, após o exame das unidades de registro, constata-se a permanente necessidade de tal agente reafirmar a autoridade no campo, titular dos poderes reconhecidos para ditar as regras do jogo. A vítima do assédio, ao prestar depoimento em juízo, referiu a motivação política do assediador para a exposição à situação vexatória, pois representava o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais. Assim, evidencia-se a circunstância de a servidora possuir algum capital político e traduzir ameaça para o assediador, quadro alimentado com a denúncia realizada sobre os débitos existentes com o sindicato referentes à contribuição previdenciária.

O acima destacado é pertinente para configurar o seguinte tópico sobre o assédio moral na administração: o agente público assediador comporta-se como integrante de um espaço de lutas com o propósito de dominar – dominação simbólica – a vítima e apropriar-se de capital específico, valendo-se do específico funcionamento da burocracia, isto é, emitindo a determinação para a servidora aguardar na sala de reuniões do município, mas sem explicitar que se tratava de castigo. Veja-se a indicação que consta em unidade de registro obtida do termo de audiência: “Refere que o requerido não utilizou a expressão castigo, nem lhe disse que estava presa, tendo a expressão castigo surgido nos comentários entre os demais colegas. A depoente sentiu-se humilhada em razão de tal comportamento, referindo-se que ao sair da Prefeitura ia para o sindicato por não ter estrutura para retornar a sua casa”.

A conformação do campo burocrático também exige destacar a presença da hierarquia administrativa em situações de assédio moral, elemento que apareceu em 12 (doze) unidades de registro, no percentual de 40% do total das unidades sobre campo nos documentos examinados. É crível afirmar a presença constante de tal poder administrativo em casos de assédio, compreendido como o modo de estruturação do campo administrativo por meio de relações de coordenação e subordinação entre os órgãos que integram a administração, conferindo prerrogativas aos agentes públicos, como a de editar atos normativos decorrentes da relação

hierárquica, dar ordens aos subordinados, controlar as atividades de órgãos inferiores, avocar e delegar atribuições. No entendimento de Ruy Cirne Lima:

Hierarquia supõe subordinação de uma ou mais vontades a uma vontade superior. O que há de transcendente nessa relação! É a subordinação ao desconhecido, impossível como é, ao que deve obedecer, penetrar o íntimo do que pode mandar. Ainda que o mandamento deva adstringir-se a limites objetivos determinados, legais ou técnicos, nem por isso deixa de haver nessa relação, entre duas vontades, ou melhor, entre dois homens, algo que constituiria uma verdadeira violência à personalidade humana, se não fora a certeza de que a vontade daquele que manda deva, a seu turno, por mais alto que esteja, obedecer também.<sup>37</sup>

No campo burocrático, a posição dos agentes depende da organização hierárquica, porquanto a própria estrutura desse espaço é um estado de relações de força, de distribuição de capital, do monopólio da violência legítima, com estratégias construídas para a manutenção, conservação e defesa da ortodoxia. Em casos de assédio moral na administração, ao menos entre agentes situados nos contextos de hierarquização, o dominante utiliza suas prerrogativas públicas para dominar e significar, quer dizer, atribuir à ação o caráter de legítimo exercício de poderes. Após o exame das unidades de registro dos documentos integrantes do *corpus* da pesquisa, identificaram-se as seguintes ações materiais de utilização da hierarquia administrativa como estratégias de dominação simbólica:

---

HIERARQUIA ADMINISTRATIVA

---

Ameaça de colocar em disponibilidade.

---

Concessão de férias de ofício.

---

Ordem para permanecer sentada em um banco.

---

Ordem para falar com o secretário de Obras.

---

Impedir a vítima de exercer suas atividades.

---

O campo administrativo é espaço hierarquizado, estruturado de posições e tomadas de posições,<sup>38</sup> no qual os agentes públicos que o integram, além de instituições públicas e privadas, competem pelo monopólio da autoridade administrativa no âmbito dessa esfera relativamente autônoma em relação aos

<sup>37</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*, p. 415. Em relação ao poder hierárquico no âmbito das relações dos servidores públicos, ver HAURIUO, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. 12. ed. Paris: Dalloz, 2002. p. 743.

<sup>38</sup> WACQUANT, Loïc. *Mapear o campo artístico*, p. 117. In: *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 48, 2015, Portugal.

campos político, econômico e social. No assédio moral em discussão, ficou nítida a posição assumida pelo assediador, postando-se como autoridade, na linha da construção histórica e social da burocracia brasileira. A vítima, por outro lado, ocupa posição hierarquicamente inferior, o que, para integrantes do campo, significa a possibilidade de tratamento vexatório. Muito embora se configure relação específica do caso julgado pelo STJ, é possível confirmar sua presença de modo geral nos espaços do serviço público.

Não se pode olvidar que, fundado na matriz teórica adotada neste breve estudo, o exercício da hierarquia administrativa envolve a imposição do princípio legítimo de dominação, que se caracteriza pela dimensão simbólica de legitimar um *modus operandi*, a espécie de capital em que repousa o poder do assediador. Observando as estratégias materializadas no âmbito do campo de forças, pode-se configurar o fazer administrativo do assédio moral por meio de: a) ameaças, b) concessões de direitos, c) ordens e d) esvaziamento de atribuições. Na primeira hipótese, o assédio manifesta-se no campo pela explicitação do poder de ameaça, de impor algo ruim ou vexatório para a vítima, mas, ao mesmo tempo, atuando na linha dúplice de benefícios e constrangimentos, considerando que a concessão de férias de ofício representa não a atitude voltada para materializar direitos, e sim explicitar quem manda na administração municipal. Tudo isso aliado com o reforço de ordens e a situação de humilhação ao esvaziar as atribuições do cargo de auxiliar administrativo e, desse modo, desconstruir parte da dimensão simbólica que a vítima ocupava no campo administrativo.

Em virtude da impossibilidade de retirá-la do cargo de provimento efetivo ocupado, bem como impedi-la de exercer a função de presidente do Sindicato dos Servidores Municipais, adotou-se a estratégia de criar situação de assédio, minando a força da vítima no espaço burocrático. O propósito do agente assediador de manter sua esfera de ortodoxia e as regras de funcionamento por ele controladas manifesta-se no conteúdo da seguinte unidade de registro: “O requerido se aproximou e indagou a depoente se já havia se curado da sarna. Ante tal pergunta ficou perplexa, tendo o requerido acrescentado: porque quem fica em cárcere privado fica com sarna”.

Por último, para bem delimitar o modo de funcionamento do campo na prática do assédio moral na administração, evidencia-se a presença da disciplina administrativa, com 8 (oito) unidades de registro tratando do tema nos documentos do *corpus*, totalizando 26,66% do total de unidades sobre o campo. A disciplina integra os mecanismos de dominação do espaço de forças e de poder da burocracia, configurando-se como:

O comportamento interno da Administração, no sentido formal e material, que, com a observância da forma, do objeto e do motivo previsto em lei,

é concretizado pela autoridade competente, para aplicar uma sanção disciplinar ao subordinado faltoso, a fim de velar pela regularidade e aperfeiçoamento do serviço público.<sup>39</sup>

No entanto, para os objetivos aqui delimitados, o mais relevante da disciplina administrativa consiste no caráter relacional e nas relações de poder simbólico.<sup>40</sup> A disciplina é materializada no cenário do assédio moral como oposição de forças. O assediador é o detentor de poderes, utilizados para dominar o campo administrativo. Com efeito, imputando à organização do espaço da administração o exercício das prerrogativas disciplinares, o assediador qualifica a vítima como subordinado faltoso e legitima-se por meio do argumento de concretizar os propósitos previstos em lei, direcionados para aperfeiçoar o serviço público. O caráter disciplinar da posição de autoridade no campo, desse modo, segue a lógica do Estado de classificar, distinguir e universalizar, aqui com a especificidade de ocorrer no âmbito interno da administração.

No panorama do assédio moral praticado pelo prefeito municipal, a partir das unidades de registros, identifica-se a utilização simbólica do poder disciplinar, mas, por óbvio, sem seguir as próprias regras do campo burocrático, como a procedimentalização e o devido processo legal. Em alguma medida, o assédio na administração ultrapassa a lógica da ação burocratizada sem sair do espaço administrativo. O jogo precisa ser jogado na própria arena de disputa de poder. O assediador, réu na ação de improbidade, admitiu publicamente a imposição de castigo, indicando o *habitus* autoritário como legítimo portador da prerrogativa de castigar servidores públicos, tanto que se constata do conteúdo de uma das unidades de registro o fato de outros servidores já terem sido vítimas de punições similares.

Apoiado no caso estudado sobre assédio moral na administração, também é possível compreender os mecanismos de reprodução burocrática presentes na ação do assediador, independentemente das percepções do assediador e da vítima. Como ação simbólica, precisa ser concretizada no espaço de outros agentes do campo administrativo em situações similares de relações hierárquicas múltiplas, funcionando para legitimar a dominação do assediador e assegurar a posição de autoridade conquistada. Esse foi o motivo pelo qual, conforme unidade de registro, a servidora permaneceu de castigo no ambiente público do prédio da prefeitura, com circulação de outros agentes do próprio campo, além de terceiros estranhos.

<sup>39</sup> COSTA, José Armando da. *Direito disciplinar: temas substantivos e processuais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 22. Para Miguel Sánchez Morón, a responsabilidade disciplinar diz respeito ao descumprimento de deveres funcionais por servidores públicos, cujas infrações possuem natureza administrativa, conforme a legislação vigente, regulação e regime jurídico próprio (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la Función Pública*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2008. p. 299).

<sup>40</sup> LIMA, Denise Maria de Oliveira. Campo do poder, segundo Pierre Bourdieu. *In: Cógito*, Salvador, n. 11, out. 2010, p. 14.

É outra estratégia do *habitus* burocrático relacionado com a ortodoxia, manutenção da ordem das coisas.

## 6 Agentes públicos, assédio moral e o capital institucionalizado

O campo administrativo configura-se a partir de algumas propriedades, dentre elas as múltiplas relações de forças entre os agentes. Aqueles situados como dominantes estão em permanente processo de luta para a defesa do monopólio do capital específico, no caso do espaço da administração pública, do capital administrativo ou burocrático. A ideia de capital foi utilizada por Pierre Bourdieu de maneira diversa do significado econômico, na medida em que entendia tal conceito fundamental para dar conta da estrutura e funcionamento do mundo social,<sup>41</sup> constituindo-se força inerente às estruturas objetivas e subjetivas e, ao mesmo tempo, princípio fundamental das regularidades internas. No entendimento do sociólogo, considerando a multiplicidade de campos no mundo social, há capitais de diferentes matizes – econômico, social, cultural, político, etc. – e que aparecem como recursos sociais para os agentes, ou seja, “um estoque de volume mais ou menos importante, cada espécie de capital é fruto de uma acumulação em vista de obter um proveito ou rendimento, material ou não”.<sup>42</sup>

O assédio moral na administração igualmente relaciona-se com o capital específico da burocracia, aparecendo nos documentos pesquisados em 12 unidades de registro, totalizando a presença de 20,68%, constituindo-se referência importante para caracterizar o funcionamento da ação sociojurídica em discussão. Evidencia-se inicialmente que o agente público assediador possui determinada posição no campo administrativo qualificada pelo volume e qualidade do capital incorporado, e não pela localização topográfica ocupada no organograma da administração, ou seja, ultrapassando as concepções de lotação ou designação.

Com o intuito de mensurar o capital em jogo, adota-se nesta pesquisa o que se poderia denominar de capital funcional ou burocrático, específico do campo administrativo no qual o assédio moral se materializou no caso julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. Para compreender a especificidade do capital funcional, urge destacar as formas de capitais descritas por Pierre Bourdieu: o capital social, aquele concebido enquanto capital de obrigações e relações sociais, correspondendo ao conjunto de acessos sociais, relacionamentos e redes de contato;<sup>43</sup> o capital

<sup>41</sup> BOURDIEU, Pierre. *Las Formas del Capital*. In: Poder Deerecho y Clases Sociales. 2. ed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001. p. 133.

<sup>42</sup> ANNE, Jourdain; NAULIN, Sidonie. *A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos*. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017. p. 126.

<sup>43</sup> THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. *Pierre Bourdieu: a teoria na prática*, p. 39. Conforme Pierre Bourdieu, “o capital social está constituído pela totalidade dos recursos potenciais ou atuais associados à posse

econômico, direta e imediatamente convertido em dinheiro;<sup>44</sup> e o capital cultural, referente aos recursos culturais dos quais o agente dispõe, transmutando-se, cumpridas algumas condições, em capital econômico, possuindo a possibilidade da institucionalização como característica própria, sobretudo na forma de títulos acadêmicos.<sup>45</sup>

Por fim, o denominado capital simbólico, relacionado com as ideias de prestígio e reconhecimento, assim configurado: “Não é outra coisa senão o capital econômico ou cultural quando conhecido e reconhecido, quando conhecido segundo as categorias de percepção que ele impõe, as relações de força tendem a reproduzir e reforçar as relações de força que constituem a estrutura do espaço social”.<sup>46</sup>

O capital funcional, destarte, assemelha-se ao capital simbólico, por agregar as dimensões do capital econômico associado ao valor das remunerações do campo administrativo, ao capital cultural, considerando o conjunto de conhecimento do agente público, em especial o capital cultural institucionalizado, bem como ao capital social, formado pelo conjunto de relações mantidas no espaço da burocracia da administração.

No quadro do assédio moral, seguindo a própria lógica do mundo social, identifica-se a presença de luta por reconhecimento, valendo-se o assediador para a manutenção do conjunto de capitais que possui, consoante as especificidades do campo administrativo. Das unidades de registros dos documentos trabalhados constata-se a necessidade de o réu lutar para o seu reconhecimento de autoridade local, no âmbito do município, tanto que se valeu de ameaças para colocar a vítima do assédio em disponibilidade. Trata-se de modo de agir para reafirmar o poder e a posição no campo da administração. Outro dado indicativo aparece na declaração da vítima, concretizada na seguinte unidade de registro: “O prefeito também, por vezes, ia à sala, fazia alguns questionamentos, recordando que indagou sobre sua religião, acrescentando que sua religião é boa para acertar a cabeça das pessoas”.

---

de uma rede duradora de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuos. Expressado de outra forma, trata-se aqui da totalidade de recursos baseados na pertença a um grupo” (BOURDIEU, Pierre. *Las Formas del Capital*, p. 148).

<sup>44</sup> Destacam Anne Jourdain e Sidonie Naulin que o “capital econômico designa o conjunto de recursos econômicos de um indivíduo englobando tanto o seu patrimônio material quanto seus salários. O fato de dispor de capital econômico permite adquirir mais facilmente outros tipos de capitais” (JOURDAIN, Anne; NAULIN, Sidonie. *A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos*, p. 126).

<sup>45</sup> Sobre o capital cultural, Hermano Roberto Thiry-Cherques destaca compreender “o conhecimento, as habilidades, as informações, etc., correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais produzidas e transmitidas pela família, e pelas instituições escolares, sob três formas: o estado incorporado, como disposição durável do corpo (por exemplo, a forma de se apresentar em público); o estado objetivo, como a posse de bens culturais (por exemplo, a posse de obras de arte); estado institucionalizado, sancionado pelas instituições, como os títulos acadêmicos” (THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Revista Administração Pública (online)*, 2006, v. 40, n. 1, p. 27-53, p. 39). Pierre Bourdieu, no texto sobre as formas do capital, desenvolve longamente as três formas do capital cultural (BOURDIEU, Pierre. *Las Formas del Capital*, p. 136-148).

<sup>46</sup> BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. Tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 163.

Configura-se utilização do poder simbólico de figurar como autoridade capaz de controlar a situação, dirigindo-se para a vítima de assédio questionando-lhe sobre outros aspectos, para além de sua vida funcional.

O aludido capital funcional, que, na verdade, se assume como capital simbólico, indica a situação de perversidade envolvida no assédio moral. A ação do assediador com a imposição do castigo direcionou-se para concretizar ato de vingança pessoal contra a vítima, valendo-se da ascendência funcional hierárquica para exercer, de forma abusiva, a competência administrativa. A perversidade do ato de assédio manifestou-se também a partir do conteúdo da seguinte unidade de registro: “Em razão disso foi determinado à depoente que sentasse no gabinete e aguardasse. O prefeito continuou atendendo, na presença da depoente, sem com ela conversar, determinando posteriormente que fosse para a sala de reuniões que fica atrás do gabinete”. Como menciona Marie-France Hirigoyen, a comunicação perversa está presente no assédio, e “a recusa do diálogo é um modo de dizer, sem expressá-lo diretamente em palavras, que o outro não lhe interessa”.<sup>47</sup>

## 7 Conclusão

O estudo realizado permitiu a compreensão da relevância de investigações sobre o assédio moral na administração pública, deixando de caracterizar-se como fenômeno de poucas ocorrências para cada vez mais se inserir no cotidiano exercício das competências administrativas; por certo, não como algo antes inexistente, mas ação administrativa ilegítima que ganhou maior visibilidade da doutrina e jurisprudência. Relaciona-se com o processo de dominação desenvolvido no Estado, privilegiado campo de poder.

A investigação partiu do exame do julgamento do Recurso Especial nº 1.286.466-RS, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, j. 03.09.2013, no qual o agente político foi condenado por ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, em virtude do abuso de poder praticado e, por consequência, violação de princípios constitucionais da administração pública, ao impor castigo à servidora pública municipal. As provas produzidas evidenciaram o propósito de vingança contra a vítima do assédio moral, obrigando-a a permanecer sentada na sala de reuniões por determinado período de tempo.

Utilizando a metodologia da análise de conteúdo, foi possível detectar algumas indicações relevantes sobre a ação administrativa do assédio moral, fornecendo pistas sobre o desenvolvimento de tal ação ilícita no campo burocrático e como se insere no denominado *habitus* burocrático. De plano, examinar alguns

<sup>47</sup> HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa do cotidiano*. Tradução de Maria Helena Kühner. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. p. 113.

documentos componentes do *corpus* foi fundamental para identificar de fato a presença do exercício de competência discricionária para instrumentalizar a atuação simbolicamente legítima, mas que não passa de processo de dominação da vítima. A consequência é a submissão da servidora a contextos vexatórios, seja por meio da ordenação burocrática, designação administrativa ou imposição do castigo.

Outro aspecto digno de nota reside na circunstância de o agente público assediador justificar a prática de violência simbólica com base no fundamento distorcido de interesse público e algo que precisava ser materializado para a boa gestão da administração. Em relação à vítima assediada, a perversidade do processo também passa pela submissão inicial, contando com a invisibilidade do poder administrativo simbólico de impor o sentido dado pelo assediador como o único autêntico modo de agir.

Verificou-se o papel desempenhado pelo que se denominou discurso burocrático. Houve a utilização de taxinomias por intermédio da linguagem oficial materializada, pois o agente público sempre fala em nome do Estado, e o ato de assédio moral, sob uma indevida perspectiva jurídico-administrativa, pode se transformar em mero ato de aguardar designação de secretaria para o exercício de funções.

O assédio moral na administração pública materializa-se no campo de poder, ou seja, espaço estruturado de posições e cargos, cujas propriedades dependem do modo como os agentes se situam neste espaço administrativo e dos arranjos de funcionamentos do campo. A partir do caso julgado pelo STJ, é possível visualizar no processo de assédio a permanente necessidade de o agente assediador reafirmar sua autoridade no campo burocrático, titular de poderes reconhecidos para ditar as regras do jogo, valendo-se dos mecanismos institucionalizados de ameaças, concessões de direitos, ordens e, sobretudo, esvaziar as atribuições funcionais da vítima.

Empregando as competências de hierarquia e disciplina, o agente assediador desenvolve ações de qualificação da vítima, enquadrando-a como subordinado faltoso e não adequada aos esquemas engendrados da organização burocrática. Por fim, não se pode olvidar que o agente público possui determinada posição no campo administrativo, qualificada pelo volume e qualidade do capital funcional incorporado, e não pela localização topográfica no organograma da administração.

O assédio moral, por consequência, é ação perversa para manutenção e reconhecimento de autoridade, além da subjetividade relacionada com processos de imposição de práticas humilhantes e vexatórias. A prática assediadora é realizada com alguma frequência, prolongada no tempo, caracterizando exercício abusivo das prerrogativas administrativas, traduzida por atos, gestos ou outros modos de ações/omissões manifestados no âmbito do campo burocrático.

## Referências

- ANNE, Jourdain; NAULIN, Sidonie. *A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos*. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70/Almedina Brasil, 2011. p. 48.
- BARRETO, Margarida. Assédio moral: o risco invisível no mundo do trabalho. *In: Jornada da Rede Feminista de Saúde*, n. 25, jun. 2002.
- BENDER, Mateus. Violência simbólica no trabalho: análise da demanda judicial de assédio moral no Estado do Rio Grande do Sul. *In: Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 4, n. 2, maio/ago. 2017, p. 148-166.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. Tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *Esboço de uma teoria da prática*. *In: BOURDIEU, Pierre. Sociologia*. Organizador: Renato Ortiz. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.
- BOURDIEU, Pierre. Las Formas del Capital. *In: Poder Deerecho y Clases Sociales*. 2. ed. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: DIFEL/BERTRAND, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*. Tradução Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Marco Zero Ltda., 1983. p. 89.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d’Aguir. São Paulo: Cia. das Letras, 2014.
- BRASÍLIA. *Correio Brasiliense*. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/23>. Acesso em: 02 abr. 2019.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discricionalidad administrativa*. 2. ed. Buenos Aires: Editorial B de F, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FRANÇA, Phillip Gil. *Ato administrativo e interesse público: Gestão Pública, Controle Judicial e Consequencialismo Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- GENTILE, Maria. *Il Mobbing*. Problemi e Casi Pratici nel Lavoro Pubblico. Milano: Giuffrè, 2009. p. 03.
- HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. 12. ed. Paris: Dalloz, 2002.
- HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. Tradução Maria Helena Kühner. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. 7. ed. Tradução Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

- LIMA, Denise Maria de Oliveira. Campo do poder, segundo Pierre Bourdieu. *In: Cógito*, Salvador, n. 11, out. 2010, p. 14-19.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. *Mobbing en la administración: reflexiones sobre la dominación burocrática*. Barcelona: Bosch Editor, 2007.
- MERTON, Robert. *Sociología: teoría e estrutura*. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MORAES, Roque. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32.
- NASCIMENTO, Sonia Mascaro. *Assédio moral no ambiente do trabalho*. São Paulo: Revista LTR, 2004.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Organização administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la Función Pública*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2008.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Revista Administração Pública (online)*, 2006, v. 40, n. 1, p. 27-53.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- WACQUANT, Loïc. Esclarecer o Habitus. *In: Educação & Linguagem*, ano 10, n. 16, jul./dez. 2007, p. 66-67.
- WACQUANT, Loïc. Mapear o campo artístico. *In: Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 48, 2015, Portugal, p. 117-123.
- COSTA, José Armando da. *Direito disciplinar: temas substantivos e processuais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- WEBER, Max. Burocracia. *In: Ensaios de Sociologia*. 5. ed. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 229-282.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ª edição. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- XIMENES, Julia Maurmann. Levantamento de dados na pesquisa em direito. *In: Instituto Brasileiro de Direito Público*, Brasília, 2012.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OHLWEILER, Leonel Pires. Assédio moral e castigo: a face perversa da administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 285-315, jan./mar. 2020.

---