



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 886, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009, do Senador Inácio Arruda, que altera dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990, que “dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais”.

RELATOR: Senador PEDRO TAQUES

I – RELATÓRIO

O projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121, de 2009, de autoria do ilustre Senador INÁCIO ARRUDA, tem o propósito de estabelecer vedação à prática do chamado assédio moral no serviço público federal, promovendo, para isso, alterações na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais).

A proposição é estruturada em três artigos. O primeiro deles altera o art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, que elenca uma série de condutas cuja prática é vedada ao servidor público federal, para incluir nesse dispositivo o inciso XX, de forma que fique proibido ao servidor *coagir moralmente subordinado, através de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica*.

O art. 2º do PLS altera a redação do inciso XIII do art. 132 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, incluindo entre as transgressões puníveis com demissão a prática do assédio moral, descrita no artigo anterior do projeto. O art. 3º determina a cláusula de vigência da lei, na data de sua publicação.

O nobre Senador Inácio Arruda, autor do projeto, argumenta em sua justificação que o assédio moral põe em risco a sanidade mental e a dignidade e honra dos servidores atingidos, razão pela qual sua prática deve ser reprimida. Aduz, ainda, que o assédio moral é execrável em qualquer ambiente de trabalho, mas torna-se ainda mais reprovável quando se trata do serviço público, em que o eventual exercício de cargos de chefia se dá em nome do interesse público e deve ser pautado pelos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

O projeto não recebeu emendas no prazo regulamentar. Fui designado Relator “*ad hoc*” na reunião desta Comissão realizada em 20 de março de 2013, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, e, como não estava seguro sobre a constitucionalidade da proposição, solicitei a sua retirada de pauta para reexame.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão avaliar o PLS nº 121, de 2009, em seu mérito, visto que ele foi distribuído em caráter terminativo, e também com respeito a sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, como determina o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na avaliação da constitucionalidade da proposta, é inarredável analisarmos questões ligadas a um possível vício de iniciativa decorrente de sua apresentação por parlamentar, em violação ao que dispõe o art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

Essa disposição, em harmonia com o art. 2º da Constituição da República, garante e respeita a independência e autonomia do Poder Executivo para definir sua estrutura funcional e organizacional. É esse preceptivo que impede possíveis represálias, bonificações ou demais intromissões do Poder Legislativo na própria existência do governo Estatal. Isso, tendo como premissa que a Administração Pública Estatal é personificada nos atos funcionais de seus servidores públicos.

Nessa senda, é caudalosa a corrente de constitucionalistas que defendem a impossibilidade de alteração de legislações, por iniciativa parlamentar, que possua iniciativa restrita por normas constitucionais a outra autoridade. Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente declarando a inconstitucionalidade de diplomas legais que são editados ao arrepio da exigência de iniciativa privativa em matérias similares a aqui examinada.

A iniciativa de projetos de lei referentes a servidores públicos e seu regime jurídico compete ao Chefe do Poder Executivo respectivo e nem mesmo a sanção pode convalidar o vício de iniciativa e sanar a inconstitucionalidade formal de proposições que violem esse preceito, como decidiu o Pretório Excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.192, entre outras.

Assim, chegou-se a apresentar Relatório propondo a rejeição do projeto por conter vício de iniciativa, mas, após reexame mais acurado da matéria, percebe-se que podemos sanear-lo para que não se perca a oportunidade de seu objeto no aperfeiçoamento da proteção ao servidor público e, por consequência, a própria Administração Pública contra o famigerado assédio moral. Pelo o que, do modo como proposto o projeto, é inarredável que façamos reparações com vistas ao saneamento de seu vício formal e resguardo de seu mérito.

O mérito da proposição, aliás, é de incontestável procedência. O assédio moral é uma prática execrável, que deve ser extirpada das relações de subordinação empregatícias, ainda mais no serviço público, onde o Estado é o empregador e o bem comum é sempre a finalidade. O serviço público deve sempre ser ornamentado pelos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Diversos Estados já possuem legislação que proíbem o assédio moral no serviço público estadual, como o Rio de Janeiro (Lei n. 3.921/01), São Paulo (Lei n. 12.250/06), Rio Grande do Sul (LC n. 12.561/06), Mato Grosso (LC de 2009 que alterou a LC 04/90) e Minas Gerais (LC n. 117/2011).

Nesse permeio, é interessante destacar a posição adotada pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial (REsp) n. 1286466/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, no dia 3 de setembro de 2013, que considerou ato de improbidade administrativa o assédio moral praticado por ex-prefeito contra servidora pública municipal.

Segundo a Min. Relatora do Resp.: “a Lei n. 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa) objetiva coibir, punir ou afastar da atividade pública todos os agentes que demonstrem pouco apreço pelo princípios da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida”. E arremata: “a partir dessas premissas, não tenho dúvida de que comportamentos como o presente enquadram-se em ‘atos atentatórios aos princípios da administração pública’, pois ‘violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições’, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.”.

Penso que, baseando-se na posição adotada pela Segunda Turma do STJ, podemos contribuir com a proteção pretendida pela proposição contra o assédio moral e o qualificar expressamente como ato de improbidade administrativa, dirimindo qualquer dúvida porventura existente.

Com esse propósito, mantemos a definição dada pelo autor do projeto em análise, sua Excelência o Senador Inácio Arruda, a assédio moral, mas propomos emenda substitutiva para que essa definição seja acrescentada como inciso VIII ao art. 11 da Lei n. 8.429, de 1992, criando, assim, nova hipótese de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração Pública.

Lembramos, por fim, que essa alternativa não apenas contorna a inconstitucionalidade formal da proposição original, como também estende o combate a odiosa prática do assédio moral a todos os entes da Federação.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVA)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 121, DE 2009

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar o assédio moral como ato de improbidade administrativa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

“Art. 11.....

VIII – coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 5 de novembro de 2014.

SENADOR VITAL DO RIBEIRO, Presidente
_____, Relator

SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 121, de 2009

TERMINATIVO

ASSINAM O PARECER, NA 43ª REUNIÃO, DE 05/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÊGO

RELATOR: SENADOR PEDRO TAQUES

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lídice da Mata (PSB)
Pedro Taques (PDT)	3. Jorge Viana (PT)
Aníbal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antonio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Marcelo Crivella (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT)
Eduardo Suplicy (PT)	9. Ana Rita (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. VAGO
Ricardo Ferraço (PMDB)	4. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Douglas Cintra (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Kaká Andrade (PDT)
Magno Malta (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PLS 121/2009

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL - Substitutivo ao projeto.

TITULARES - Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOSÉ PIMENTEL (PT)					1. ANGELA PORTELA (PT)				
GLEISI HOFFMANN (PT)					2. LÍDICE DA MATA (PSB)				
PEDRO TAQUES (PDT)(RELATOR)			X		3. JORGE VIANA (PT)	X			
ANIBAL DINIZ (PT)					4. ACIR GURGACZ (PDT)				
ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	X				5. WALTER PINHEIRO (PT)				
INÁCIO ARRUDA (PCDOB)	X				6. RODRIGO ROLLEMBERG (PSB)				
MARCELO CRIVELLA (PRE)					7. HUMBERTO COSTA (PT)				
RANDOLFE RODRIGUES (PSOL)	X				8. PAULO PAIM (PT)	X			
EDUARDO SUPLICY (PT)	X				9. ANA RITA (PT)	X			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA (PMDB)					1. CÍRO NOGUEIRA (PP)				
VITAL DO RÊGO (PMDB)					2. ROBERTO REQUIÃO (PMDB)				
PEDRO SIMON (PMDB)					3. VAGO				
RICARDO FERRAÇO (PMDB)	X				4. VAGO				
LUIZ HENRIQUE (PMDB)					5. VALDIR RAUPP (PMDB)				
BUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)					6. BENEDITO DE LIRA (PP)	X			
FRANCISCO DORNELLES (PP)					7. WALDEMIR MOKA (PMDB)				
SÉRGIO PETECÃO (PSD)					8. KÁTIA ABREU (PMDB)				
ROMERO JUCÁ (PMDB)	X				9. LOBÃO FILHO (PMDB)				
TITULARES - Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB, DEM, SD)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB, DEM, SD)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AÉCIO NEVES (PSDB)					1. LÚCIA VÂNIA (PSDB)				
CÁSSIO CUNHA LIMA (PSDB)					2. FLEXA RIBEIRO (PSDB)				
ALVARO DIAS (PSDB)					3. CÍCERO LUCENA (PSDB)				
JOSÉ AGRIPINO (DEM)					4. PAULO BAUER (PSDB)				
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)					5. CYRO MIRANDA (PSDB)				
TITULARES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PSC, PR)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PSC, PR)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DOUGLAS CINTRA (PTB)	X				1. GIM (PTB)				
MOZARILDO CAVALCANTI (PTB)	X				2. KAKÁ ANDRADE (PDT)				
MAGNO MALTA (PR)					3. BLAIRO MAGGI (PR)				
ANTÔNIO CARLOS RODRIGUES (PR)					4. ALFREDO NASCIMENTO (PR)				

Quórum: TOTAL 144 AUTORES 1 PRESIDENTE 142
Votação: TOTAL 12 SIM 12 NÃO 0 ABS 0

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 05/11/2014

OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUÓRUM (RISF, art. 132-§ 8º)
OBS: O PRESIDENTE TERÁ APENAS VOTO DE DESEMPATE NAS VOTAÇÕES OSTENSIVAS, CONTANDO-SE, PORÉM, A SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUÓRUM (RISF, art. 51)

SENAIDER VITAL DO RÊGO
Presidente

**SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

TEXTO FINAL

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

**Do PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 121, DE 2009
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para
caracterizar o assédio moral como ato de
improbidade administrativa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

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

"Art. 11

.....
VIII - coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 12 de novembro de 2014

Senador **VITAL DO RÊGO**, Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

.....

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

.....

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

.....

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;

III - recusar fé a documentos públicos;

IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;

V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;

VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;

VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiareem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;

VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;

XV - proceder de forma desidiosa;

XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos: (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

.....

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

.....

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

.....

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

.....

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

.....

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

.....

Ofício nº 140/2014-PRESIDÊNCIA/CCJ

a, Brasília, 12 de novembro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Senado Federal

Assunto: decisão terminativa.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, combinado com o art. 284, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão, em turno suplementar, adotou definitivamente o **Substitutivo** do Senador Pedro Taques ao Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009, que *Altera dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que "Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais"*, de autoria do Senador Inácio Arruda.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

Senador **VITAL DO RÊGO**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador EXPEDITO JÚNIOR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121, de 2009, de autoria do ilustre Senador INÁCIO ARRUDA, promove alterações na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), para estabelecer vedação à prática do chamado assédio moral no serviço público federal.

A proposição é composta de três artigos. O art. 1º do PLS determina o acréscimo de um inciso XX ao art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, de forma a proibir o assédio moral, que é caracterizado como *coagir moralmente subordinado, através de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica*.

O art. 2º do projeto inclui a prática do assédio moral dentre as transgressões puníveis com demissão. O art. 3º determina a cláusula de vigência da lei, na data de sua publicação.

O autor do projeto justifica sua apresentação pela necessidade de reprimir uma prática que põe em risco a sanidade mental e a dignidade e honra dos trabalhadores. O proponente argumenta, com relação ao assédio moral:

Esse comportamento, execrável em qualquer situação, se mostra ainda mais moralmente indefensável quando se trata do serviço público, em que o eventual exercício de cargos de chefia se dá em nome do interesse público e deve ser pautado pelos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

O projeto não recebeu emendas no prazo regulamentar.

II – ANÁLISE

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania detém, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, competência para apreciar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos a ela submetidos. Tendo em vista que o PLS nº 121, de 2009, foi despachado a esta Comissão em decisão terminativa, compete-nos avaliar também o seu mérito.

O projeto é constitucional, tendo em vista que trata do regime jurídico dos servidores públicos federais, matéria de competência da União, as quais são passíveis de disposição pelo Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48 da Constituição Federal.

No plano da juridicidade, avaliamos que a proposição enquadra-se de forma harmônica no conjunto do ordenamento jurídico brasileiro. As alterações que se pretendem introduzir no Estatuto dos Servidores Públicos Federais mostram-se plenamente de acordo com o sentido geral do diploma.

Com respeito à regimentalidade da proposta, inexistem óbices ao seguimento de sua tramitação.

Quanto ao mérito, concluímos que a proposta traz um bem-vindo acréscimo ao rol das condutas vedadas aos servidores públicos federais. A prática do assédio moral é, de fato, inaceitável em qualquer relação de trabalho, mas se mostra especialmente abominável no âmbito do serviço público. Em face do caráter extremamente reprovável da conduta, julgamos adequada a penalidade de demissão do serviço público atribuída pelo projeto.

A definição de assédio moral constante do projeto nos parece apropriada, uma vez que abrange desde a prática de atos e expressões reiteradas que objetivem atingir o subordinado em sua dignidade, até a criação de condições

de trabalho humilhantes ou degradantes, relacionando essas situações com um abuso de autoridade.

O projeto promove, em síntese, um aperfeiçoamento da legislação vigente no serviço público e representa um marco de reconhecimento legal do sofrimento causado pelo assédio moral aos trabalhadores.

Apresentamos emenda de redação tão-somente para especificar o objeto da proposição, a fim de atender requisito de técnica legislativa contido no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

III – VOTO

Frente ao exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

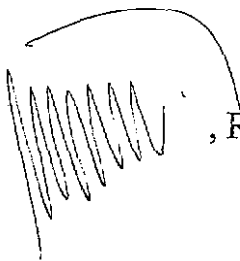
EMENDA Nº , CCJ (de redação)

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009:

“Altera os arts. 117 e 132 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para prever a vedação de prática de assédio moral no serviço público federal.”

Sala da Comissão,

, Presidente

 , Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121, de 2009, de autoria do Senador INÁCIO ARRUDA, que tem o objetivo de combater a prática do assédio moral no serviço público federal. Para cumprir seu intento, o projeto promove alterações em dois dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

O art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, recebe o inciso XX, para incluir o assédio moral entre as condutas vedadas aos servidores. O projeto tipifica o assédio moral nos seguintes termos: *coagir moralmente subordinado, através de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica.*

A segunda alteração proposta para o Estatuto dos Servidores Públicos Federais é a modificação do inciso XIII de seu art. 132, para firmar a penalidade de demissão ao servidor que infringir a regra de vedação à prática do assédio moral.

A justificação do projeto aponta os efeitos negativos do assédio moral sobre a dignidade e honra dos trabalhadores, ressaltando a gravidade dos danos psíquicos sofridos por suas vítimas, como mostram levantamentos promovidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

O projeto recebeu, em 12 de maio de 2009, do primeiro Relator designado, Senador Expedito Júnior, Relatório com voto pela aprovação, com a apresentação de uma emenda.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a análise da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos a ela submetidos, como determina o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal. No exame do PLS nº 121, de 2009, em vista do caráter terminativo da decisão da Comissão, impende também apreciação de seu mérito.

O art. 48 da Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional o dever de dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre todas as matérias de competência da União. O projeto em exame pretende modificar o regime jurídico dos servidores públicos federais, matéria que o arranjo federativo consagrado pela Constituição Federal coloca na esfera de competência legislativa da União. Verifica-se, nesses termos, a constitucionalidade da proposição.

O exame da juridicidade e regimentalidade da proposta não revela qualquer óbice ao seguimento de sua tramitação.

O mérito da proposição é inquestionável. O assédio moral é uma prática execrável, que torna o ambiente de trabalho insuportável, ofende a honra e a dignidade e pode provocar sérios danos psicológicos em suas vítimas. O assédio moral deve ser combatido duramente, para proteger os trabalhadores, que são a parte mais frágil em todas as relações de emprego.

Concordamos com o autor da proposta, que aponta, em sua justificação, que o assédio moral, condenável em qualquer situação, é ainda mais vicioso no âmbito do serviço público, em vista do fato de que a Administração deve orientar sua atuação para a realização do bem público, seguindo estritamente os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Consideramos adequada a definição que o projeto dá à conduta da coação moral, envolvendo a reiteração de atos e expressões com propósito de ofender a dignidade ou criar condições degradantes de trabalho, com abuso da posição hierárquica. A cominação da penalidade de demissão ao servidor que promover o assédio ou coação moral mostra-se proporcional à reprochabilidade da infração, devendo servir para coibir a sua prática.

A emenda constante do Relatório apresentado pelo Senador Expedito Júnior – que não chegou a ser votado – visa adequar a ementa da proposição aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, explicitando seus objetivos. Para aperfeiçoar o projeto, encampamos a emenda nesse Relatório.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

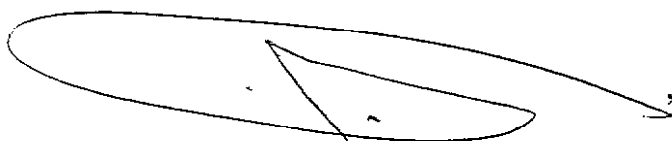
EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009:

“Altera os arts. 117 e 132 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para prever a vedação de prática de assédio moral no serviço público federal, bem como a pena correspondente.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador PEDRO TAQUES

I – RELATÓRIO

O projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121, de 2009, de autoria do ilustre Senador INÁCIO ARRUDA, tem o propósito de estabelecer vedação à prática do chamado assédio moral no serviço público federal, promovendo, para isso, alterações na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais).

A proposição é estruturada em três artigos. O primeiro deles altera o art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, que elenca uma série de condutas cuja prática é vedada ao servidor público federal, para incluir nesse dispositivo o inciso XX, de forma que fique proibido ao servidor *coagir moralmente subordinado, através de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica*.

O art. 2º do PLS altera a redação do inciso XIII do art. 132 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, incluindo entre as transgressões puníveis com demissão a prática do assédio moral, descrita no artigo anterior do projeto. O art. 3º determina a cláusula de vigência da lei, na data de sua publicação.

O nobre Senador Inácio Arruda, autor do projeto, argumenta em sua justificação que o assédio moral põe em risco a sanidade mental e a dignidade e honra dos servidores atingidos, razão pela qual sua prática deve ser reprimida. Aduz, ainda, que o assédio moral é execrável em qualquer ambiente de trabalho, mas torna-se ainda mais reprovável quando se trata do serviço público, em que o eventual exercício de cargos de chefia se dá em nome do interesse público e deve ser pautado pelos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

O projeto não recebeu emendas no prazo regulamentar. Fui designado Relator “*ad hoc*” na reunião desta Comissão realizada em 20 de março de 2013, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, e, como não estava seguro sobre a constitucionalidade da proposição, solicitei a sua retirada de pauta para reexame.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão avaliar o PLS nº 121, de 2009, em seu mérito, visto que ele foi distribuído em caráter terminativo, e também com respeito a sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, como determina o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na avaliação da constitucionalidade da proposta, é inarredável analisarmos questões ligadas a um possível vício de iniciativa decorrente de sua apresentação por parlamentar, em violação ao que dispõe o art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal:

Art. 61.

.....

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

.....

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

.....

Essa disposição, em harmonia com o art. 2º ~~da~~ ~~Constituição~~ da República, garante e respeita a independência e ~~autonomia~~ ~~do~~ Poder Executivo para definir sua estrutura funcional e ~~organizacional~~. É esse preceptivo que impede possíveis represálias, ~~bonificações~~ ou demais intromissões do Poder Legislativo na própria existência do governo Estatal. Isso, tendo como premissa que a Administração Pública Estatal é personificada nos atos funcionais de seus servidores públicos.

Nessa senda, é caudalosa a corrente de constitucionalistas que defende a impossibilidade de se contornar as normas constitucionais que impõem restrições à iniciativa do processo legislativo em determinadas matérias. Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente declarando a inconstitucionalidade de diplomas legais que são editados ao arrepio da exigência de iniciativa privativa em matérias similares a aqui examinada.

A iniciativa de projetos de lei referentes a servidores públicos e seu regime jurídico compete ao Chefe do Poder Executivo respectivo e nem mesmo a sanção pode convalidar o vício de iniciativa e sanar a inconstitucionalidade formal de proposições que violem esse preceito, como decidiu o Pretório Excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.192, entre outras.

Assim, não há outra alternativa senão apontarmos o vício formal de iniciativa da proposição. A inconstitucionalidade formal que macula o projeto em exame, impede sua aprovação inclusive com alterações.

Devemos ponderar, ainda, a proporcionalidade entre a conduta descrita e a penalidade que se pretende impor. É certo que o assédio moral contra um trabalhador, seja ele servidor público ou empregado da iniciativa privada, constitui conduta reprovável. Acreditamos, contudo, que a pena de demissão é extremada para a hipótese.

A Lei nº 8.112, de 1990, prevê, para os servidores na ativa, as seguintes penalidades disciplinares: advertência, suspensão, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada e, por fim, demissão. A Lei determina que sejam consideradas, na aplicação das penalidades, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais estabelece uma gradação na aplicação das penalidades previstas. As infrações consideradas menos graves são punidas com advertência, como por exemplo, ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato, ou coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiare-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político. A suspensão, sem vencimentos, por até noventa dias, é aplicada na reincidência das atitudes penalizadas com advertência ou em casos de médio potencial ofensivo, como cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa.

A pena de demissão é aplicável aos servidores que praticarem faltas graves, como aceitar comissão de estado estrangeiro, ou cometerem crimes contra a administração pública, ou ainda aos que praticarem atos de improbidade administrativa, previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

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

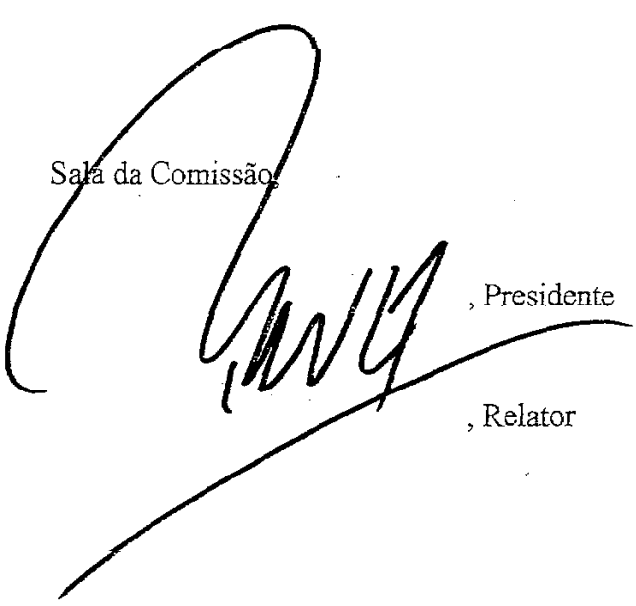
A natureza do assédio moral, que envolve uma pletora de condutas, desde aquelas que desbordam por pouco os limites da cobrança civilizada por eficiência e desempenho em uma relação de subordinação profissional, até aquelas em que a dignidade do subordinado é destruída, justificaria uma gradação da penalidade aplicável ao tipo, que poderia variar desde a advertência até a demissão, de acordo com a gravidade e as circunstâncias de cada caso concreto.

Em suma, apesar de compreender o louvável fundamento que norteou a apresentação da proposição, é incontornável a sua rejeição por esta Comissão.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 121, de 2009.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

(À publicação)

Publicado no DSF, de 18/11/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 14690/2014