

AO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

OFENSAS PÚBLICAS E
TELEVISIONADAS À CATEGORIA
DOS SERVIDORES PÚBLICOS.
COMPARAÇÃO A PARASITAS.
MINISTRO DE ESTADO. DECORO.
DANO MORAL COLETIVO
CARACTERIZADO. LEGITIMIDADE
DO CONACATE. REPRESENTAÇÃO.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS E ATIVIDADES
TÍPICAS DE ESTADO (CONACATE)**, entidade associativa de representação nacional
devidamente constituída, inscrita no CNPJ n. 13.586.972/0001-51, com sede no SAS,
Quadra 06, Bloco K, Edifício Belvedere, 7º andar, Brasília – DF, CEP: 70070-915,
endereço eletrônico administrativo@conacate.org.br, vem por seus advogados, para que
o Procurador Geral da República (PGR) promova a ação judicial cabível, nos termos do
arts. 129 da CR e 7º, inc. II, do Decreto-Lei n. 9.608/1946, apresentar

REPRESENTAÇÃO INICIAL

em face do **SENHOR PAULO GUEDES**, Ministro de Estado da Economia, com
endereço na Esplanada dos Ministérios, Ministério da Economia, Bloco P, 5º andar,
autoridade vinculada à **UNIÃO**, com endereço para citação no Setor de Autarquias Sul
(SAS), Quadra 03, Lotes 5/6, Edifício Multi Brasil Corporate, Brasília/DF, CEP: 70070-
030, pelas razões de fato e de direito aduzidas.

I – FATOS

1. Na última sexta-feira, 07/02/2020, em palestra na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPGE), no encerramento de um seminário sobre a Reforma do Pacto Federativo, o Ministro de Estado da Economia, no exercício do cargo¹, assim se referiu sobre o serviço público:

“90% da receita toda com salário e obrigada a dar aumento de salário. O funcionalismo teve aumento de 50% acima da inflação, tem estabilidade no emprego, tem aposentadoria generosa, tem tudo. O hospedeiro tá morrendo, o cara virou um parasita, o dinheiro não chega no povo, e ele quer aumento automático. [...]”²

2. Após a forte repercussão negativa, o Ministério da Economia expediu Nota à Imprensa (íntegra em anexo) intitulada “Ministro da Economia reconhece qualidade do servidor público”, alegando que o material foi tirado de contexto e defendendo a Reforma Administrativa. Em nenhum momento a nota se refere ou oferece qualquer explicação ao uso do termo *parasita*, também não nega que esteja referido a servidores públicos de qualquer esfera.
3. A afronta da expressão ao âmago, à honra e à imagem dos servidores públicos de maneira indistinta pode ser verificada pela profusão de notas de repúdio expedidas pelas mais diversas associações de profissionais.
4. Nas mídias sociais, uma medida do impacto é oferecida pelo relatório da consultoria LEVELS INTELIGÊNCIA (anexo) que apurou mais de 120.000 (cento e vinte mil) mensagens sobre o tema em 48h de medição, sendo pelo menos 50.000 mensagens ofensivas à categoria apoiadas e apoiando a fala do Ministro.
5. O dano à honra objetiva e à imagem dos servidores públicos, com ofensa à sua dignidade e repercussões políticas, com o fim de fragilizar a banalizar o sério debate sobre a Reforma Administrativa e seus amplos impactos sobre a remuneração, jornada, estabilidade e outros direitos da categoria evidenciam a gravidade da manifestação e exigem atuação dos seus representantes.

¹ A presença está registrada na agenda oficial do Ministro, foi acompanhada de material audiovisual do ministério, timbrado, e voltada a defesa de pauta política deste, a Reforma Administrativa.

² A fala pode ser verificada em matérias da **BandnewsFM**, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=f8QqCWDSvcY>> como da **Globo.com**, disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/videos/t/exclusivos-do-g1/v/paulo-guedes-compara-funcionarios-publicos-a-parasitas-durante-palestra-no-rio/8304062/>>, ambas acessadas em 08/02/2020, além de não ter sido contestada em sua veracidade pelo Ministério da Economia.

6. A seguir, verificamos a viabilidade das medidas a serem lançadas pelo CONACATE, seus dirigentes e afiliados em cada caso.

II – LEGITIMIDADE DO CONACATE

7. A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) estabelece como legitimados para *ação civil pública por ato de improbidade* o Ministério Público e a entidade relacionada (art. 17), de modo que qualquer interessado pode oferecer representação ao Ministério Público (art. 14, §2º) para sua atuação.

Art. 14. **Qualquer pessoa** poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. (...)

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei. (...)

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

8. Está consolidado o entendimento da possibilidade de atuação direta pelo Ministério Público (MP), sem averiguação por comissão processante interna, face a autonomia das instâncias.
9. Note-se do trecho colacionado que a referência *qualquer pessoa* inclui, obviamente, as pessoas jurídicas, sem qualquer distinção.
10. Importante ressaltar que, no caso de dano moral coletivo –como será evidenciada a sua ocorrência na presente situação–, o microsistema processual da tutela coletiva, que envolve a Lei de Ação Popular (LAP), a Lei da Ação Civil Pública (LACP) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), assevera a legitimidade ativa para a defesa de interesses metaindividuais a uma diversa categoria de legitimados extraordinários, entre os quais estão as associações de indivíduos.
11. Nesse sentido, o art. 81³ do Código de Defesa do Consumidor (CDC) rompe com a tradição jurídica clássica de que só individualmente seria possível a

³ CDC, Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

tutela de um interesse juridicamente tutelado ou de uma vontade protegida pelo ordenamento e passa a garantir que a coletividade lesada possa demandar os seus direitos.

12. Para assegurar a efetividade e a proteção dos direitos coletivos, é necessário que um legitimado atue em defesa da coletividade lesada. Dentre os legitimados que podem demandar a reparação e indenização dos danos morais coletivos estão as Associações, como é o caso da Requerente

13. É o que o arts. 82, inc. IV, e 91 do CDC, e o art. 5º, inc. V, da LACP, autorizam, ao possibilitar que os representantes dos interessados em uma ação, como no caso da Associação, defendam direitos homogêneos de seus Associados:

CDC, Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (...)

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

LACP, Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

V - a associação (...).

14. Na mesma linha, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no art. 208, inc. III⁴, permite que as associações ajuízem ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente.

15. Assim, não resta dúvida de que, configurado o dano moral coletivo –no presente caso, a partir do assédio institucional promovido pelo Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes–, é possível que a associação que represente a coletividade lesada atue para alcançar a reparação e indenização

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

⁴ ECA, Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente:

III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária.

dos danos causados, bem como para proteger e afirmar os direitos dessa coletividade.

III – TUTELA JURÍDICA

16. É sabido que as autoridades públicas devem guardar em todo o exercício dos seus cargos o máximo respeito à dignidade da pessoa humana (art. 5º, caput, Constituição da República – CR), pois submetidas em seus atos aos princípios da moralidade e da impessoalidade (art. 37, CR).
17. A Democracia não aceita hierarquia entre os cidadãos, sendo todos iguais perante a lei, independente de cargo que eventualmente ocupem, pelo que todos têm direito a igual respeito e consideração perante a lei.
18. Dentre os ideólogos do liberalismo político –ao qual estaria alinhado o Ministro–, o respeito do rei aos súditos é o primeiro elemento que distingue o absolutismo da democracia, como se vê em comentário de Paulo Farias⁵:

Dá-se o nome de liberdades públicas àquelas prerrogativas que tem o indivíduo em face do Estado. Constituem um dos componentes mínimos do Estado de direito. Neste, o exercício dos poderes do Estado não vai ao ponto de ignorar que existem limites para a sua atividade além dos quais invadiria esfera jurídica do cidadão. As liberdades públicas, assim, dizem respeito, num primeiro momento, a uma inibição do poder estatal, ou seja, a uma prestação meramente negativa; os direitos individuais clássicos são satisfeitos pela não-interferência do Estado.

19. É dizer, a base da liberdade como princípio jurídico é a garantia aos cidadãos de que o Estado e seus agentes não vão interferir com os direitos de propriedade do cidadão, sobre si, seu nome, seu corpo, seu patrimônio moral intangível, sua dignidade humana. Tudo isto valendo indistintamente para ações, omissões e palavras.
20. **Esta teoria está bem adensada no direito positivo brasileiro.**
21. A Lei dos crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado (Lei n. 1.079/1950) prevê que esses têm o dever de probidade administrativa, no qual se incluem a dignidade a honra e o decoro do cargo:

⁵ FARIAS, Paulo José Leite. A Função Clássica do federalismo de proteção de liberdades individuais, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 35, n. 138, abr./jun. 1998, p. 170. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/375/r13814.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

22. A dignidade e o decoro do cargo representam a imagem límpida que os seus ocupantes e o seu uso devem guardar diante da sociedade, elevado o moral das instituições, e honrada a sua história, os seus lemas e os seus símbolos como efetivos instrumentos de consecução dos direitos fundamentais.

23. É absolutamente imoral, sem maiores digressões, valer-se do cargo público tão elevado, como faz o senhor Paulo Guedes, para proferir ofensas e desmoralizações aos cidadãos, em especial aos seus subordinados direta e indiretamente.

24. Na mesma linha, a Lei de Improbidade Administrativa, mais moderna e ampla, reputa ser ilícito todo ato de autoridade pública que infrinja dolosamente os princípios administrativos, dentre estes o da moralidade.

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: (...)

25. Descendo a miúde para compreender o alcance do dever de probidade, vemos todo servidor público federal está submetido aos deveres do Regime Jurídico Único, incluindo o de tratar **com cortesia e urbanidade** a todos, incluindo o público externo e os colegas de trabalho.

Art. 116. São deveres do servidor: (...)

II - ser leal às instituições a que servir; (...)

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

26. O Código de Ética da Administração Federal, em seu anexo, reforça estes deveres de caráter deontológicos, isto é, os valores inerentes a atividade pública, onde se lê:

I - A **dignidade, o decoro, o zelo**, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus **atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição** dos serviços públicos.

IX - A **cortesia, a boa vontade, o cuidado** e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam o esforço pela disciplina. Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-

lhe dano moral. Da mesma forma, causar dano a qualquer bem pertencente ao patrimônio público, deteriorando-o, por descuido ou má vontade, não constitui apenas uma ofensa ao equipamento e às instalações ou ao Estado, mas a todos os homens de boa vontade que dedicaram sua inteligência, seu tempo, suas esperanças e seus esforços para construí-los.

XIII - O **servidor que trabalha em harmonia** com a estrutura organizacional, **respeitando seus colegas e cada concidadão**, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento da Nação.

27. **Inclui, entre os deveres do servidor público:**

g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;

28. E entre as suas vedações: b) **prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores** ou de cidadãos que deles dependam;

29. Ou seja, **todo servidor público** e as autoridades em especial, tem **elevado dever de urbanidade e decoro**, lidando e se manifestando ao público geral e aos colegas servidores com **harmonia**, respeito, fazendo crescer a honra e a imagem das instituições.

30. Este **dever** - inerente a todo ser humano e que se aprende na mais tenra idade – de **tratar aos demais com igual respeito e consideração**, foi **flagrantemente quebrado pelo Sr. Ministro de Estado**, permitindo-se inferir **infração ética**, passível de ser sancionada na via administrativa da Comissão de Ética Pública, como quanto **ato de improbidade administrativa** na via judicial ordinária e **crime de responsabilidade**, perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

31. O descumprimento contínuo e reiterado deste dever de urbanidade somado a intenção de reduzir a autoestima, autodeterminação de um servidor, a partir do abuso de autoridade, gerando danos ao ambiente de trabalho, à estabilidade e ao desenvolvimento na carreira corresponde à abjeta figura do **assédio moral**.

32. Inicialmente detectado na iniciativa privada, onde foi amplamente conceituada pela Justiça do Trabalho, esta prática deletéria também se repete na Administração Pública, em especial quando a chefia cria rotas de colisão com os subordinados estáveis que não se submetem a desmandos ilegais e vontades pessoais dos gestores momentâneos.

33. Vale esclarecer que não há mais controvérsia sobre a aplicação aos agentes políticos das penalidades cíveis-administrativas decorrentes na Lei de Improbidade Administrativa, como se lê da pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que os agentes políticos se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967 e na Lei 1.079/1950. (AgInt no REsp 1777597/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2019, DJe 10/09/2019)

34. A possibilidade de tais condutas configurarem ato de Improbidade Administrativa já está sedimentada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, entre tantos, vejamos este caso paradigmático:

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.

(REsp 1286466/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 18/09/2013)

35. O avanço jurisprudencial que defende neste momento é o entendimento do *assédio moral coletivo*.

36. Ao longo deste ano, o Ministro da Economia, responsável pela gestão de pessoal⁶, reiteradas vezes tem atuado para prejudicar e achincalhar a honra e a imagem coletiva dos servidores públicos, visando desmoralizar os seus movimentos de defesa de direitos, de maneira a preparar o terreno político e social para as *reformas administrativas*, que diminuirão a estabilidade e o desenvolvimento na carreira das suas vítimas.
37. Isto é, abusa de sua autoridade – que lhe garante ampla aparição pública – para atribuir informações falsas e adjetivos ofensivos generalizados e descompassados da realidade com efeito direto sobre a autopercepção de centenas de milhares de trabalhadores e jogando milhões de brasileiros contra seus compatriotas.
38. Fere, na mesma toada, o direito social à saúde mental no trabalho (art. 7º, XXII, CR) e o princípio da eficiência na administração pública (art. 37, *caput*, CR), pois a instigação do clima de animosidade entre a gestão e os servidores reduz a harmonia e a cooperação no ambiente de trabalho, reduzindo a efetividade na implantação das políticas públicas em geral.
39. Portanto, é possível detectar que a reiterada conduta de um Ministro de Estado ofender e atacar a honra, a imagem e a dignidade dos seus subordinados configuram *assédio moral coletivo*, passível de sanção como crime de responsabilidade, como por ato de improbidade administrativa.
40. O dano moral coletivo é a lesão, na esfera moral, de uma comunidade. Isto é, a violação de valores coletivos, atingidos injustificadamente do ponto de vista jurídico.
41. Para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), não é necessária a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. O dano moral coletivo somente é configurado nas hipóteses em que há lesão injusta e intolerável de valores fundamentais da sociedade, não bastando a mera infringência a disposições de lei ou contrato⁷.
42. É exatamente o que se passa no presente caso, visto que não foram somente desrespeitadas as normas postas, mas a própria sociedade e a coletividade, no

⁶ Decreto n. 9.745/2019, Anexo I, Art. 1º, inc. XVIII: O Ministério da Economia, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: XVIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;

⁷ STJ, 3ª Turma, REsp 1502967/RS, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, julgado em 07/08/2018, DJe de 14/08/2018.

momento em que os servidores públicos foram assediados institucionalmente pelo Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes.

43. No presente caso, ocorreu o que se chama de assédio institucional, que se caracteriza por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores, e que implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípua.

III – REQUERIMENTO

44. Ante o exposto, a CONACATE requer a Vossa Excelência que receba a presente representação inicial, com a finalidade de promover a ação judicial cabível, nos termos do arts. 129 da CR e 7º, inc. II, do Decreto-Lei n. 9.608/1946, para que seja o representado, o senhor Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes, responsabilizado pelo reiterado assédio institucional (dano moral coletivo) cometido contra a sociedade e os servidores públicos.

Nesses termos.

Brasília – DF, 21 de fevereiro de 2020.

FABIO MONTEIRO LIMA
OAB/DF 43.463

HUDSON E. FRANK ARAÚJO
OAB/DF 62.793

LISTA DE DOCUMENTOS

DOC. 01: Procuração assinada;

DOC. 02: Documento de identidade do Presidente da CONACATE

DOC. 03: Estatuto da CONACATE;

DOC. 04: Ata de eleição; e

DOC. 05: Ata da Assembleia Geral Extraordinária em 09/10/2018
CONACATE.