

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

ESTUDO TEMÁTICO

**ASSÉDIO MORAL: Tratamento correccional
do assédio moral no âmbito do Sistema
de Correição do Poder Executivo
Federal (SISCOR)**

SANDRA YUMI MIADA
Brasília, março de 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 02, Lotes 530 a 560
Edifício Soheste - Brasília - DF / CEP: 70610-420
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA
Secretária-Executiva

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO
Corregedor-Geral da União

ANA TÚLIA MACEDO
Secretária Nacional de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA
Ouvidora-Geral da União

IZABELA MOREIRA CORREA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

CONTEÚDO

INTRODUÇÃO	4
TEMA	4
PROBLEMA DE PESQUISA	4
JUSTIFICATIVA/EVIDÊNCIAS.....	4
OBJETIVOS	8
METODOLOGIA	9
RESULTADOS DAS ANÁLISES	11
RESPOSTA DO PROBLEMA DE PESQUISA	18
CONCLUSÃO	21

INTRODUÇÃO

TEMA

O presente estudo tem por objeto o assédio moral, mais precisamente, o tratamento correicional que vem sendo dispensado ao tema no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)¹.

PROBLEMA DE PESQUISA

Dentro do tema proposto, buscou-se avaliar o percentual de punição dos procedimentos disciplinares instaurados na Administração Pública Federal para apurar situações de assédio moral.

JUSTIFICATIVA/EVIDÊNCIAS

Assediar significa insistir, repetir. HIRIGOYEN² define o assédio moral como “toda e qualquer conduta abusiva, manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer danos à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo o seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho”.

No site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³ o assédio moral é definido da seguinte forma: “Entende-se por assédio moral toda conduta abusiva, a exemplo de gestos, palavras e atitudes que se repitam de **forma sistemática**, atingindo a dignidade ou integridade psíquica ou física de um trabalhador.”.

Extrai-se da definição apresentada no site do CNJ que, para a configuração do assédio moral, é necessária a presença de conduta reiterada e prolongada no tempo, com a intenção de desestabilizar emocionalmente a vítima. Ou seja, episódios isolados podem até caracterizar dano moral, mas não necessariamente configuram assédio moral.

A prática do assédio acontece com mais frequência em relações hierarquizadas. Por isso, o ambiente de trabalho revela-se um local bastante propício à sua ocorrência.

Quando praticado pelo chefe em relação ao subordinado, é denominado de assédio moral vertical descendente. Todavia, também pode ser praticado entre colegas de mesmo nível hierárquico, caracterizando o assédio moral horizontal; ou mesmo por um ou mais subordinados em relação à chefia, no caso do assédio moral vertical ascendente, o que é mais raro de ocorrer.

Quem assedia, em regra, visa forçar a pessoa a se afastar do trabalho (pedir demissão, remoção, exoneração etc.), ou colocá-la em situação humilhante perante a chefia e/ou demais colegas, desestabilizando-a emocional e profissionalmente.

1. Em 2005, com o Decreto nº 5.480, foi criado o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, capitaneado pela Corregedoria-Geral da União (CRG) como órgão central para integrar as atividades no âmbito do Governo Federal. O sistema é formado também pelas unidades específicas de correição que compõem as estruturas dos ministérios, autarquias e fundações como Unidades Setoriais.

2. HIRIGOYEN, Marie-France. (2002). Mal-estar no trabalho: Redefinindo o assédio moral. Rio de Janeiro: Bertrand/Brasil.

3. www.cnj.jus.br

São exemplos de assédio moral: contestar ou criticar constantemente o trabalho da pessoa; sobrecarregá-la com novas tarefas ou deixá-la propositalmente no ócio, provocando a sensação de inutilidade e incompetência; ignorar deliberadamente a presença da vítima; divulgar boatos ofensivos sobre a sua pessoa; dirigir-se a ela aos gritos; ameaçar sua integridade física; dentre outros.

O assédio moral traz consequências nefastas ao trabalhador, desestabilizando-o tanto na vida profissional quanto pessoal e interferindo na sua autoestima, o que gera desmotivação e perda da capacidade de tomar decisões.

A humilhação repetitiva e de longa duração também compromete a dignidade e identidade do profissional, afetando suas relações afetivas e sociais. A prática constante pode causar graves danos à saúde física e psicológica, evoluir para uma incapacidade laborativa e, em alguns casos, até levar à morte.

Entretanto, a vítima não é a única a sofrer os efeitos negativos do assédio moral.

Em instituições onde sua prática ocorre, não raras vezes se verifica uma redução nos níveis de produtividade, aumento da rotatividade de pessoal, aumento de erros e acidentes, absenteísmo, licenças médicas frequentes e exposição negativa do nome do órgão ou instituição.

O Estado também arca com as consequências adversas do assédio moral, mediante custeio de tratamentos médicos, despesas com benefícios sociais e custos com processos administrativos e judiciais.

É de se destacar que a Constituição Federal⁴, em seu artigo 1º, preconiza a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Portanto, na medida em que um trabalhador é vítima de assédio moral, há afronta a um princípio constitucionalmente insculpido na Carta Magna de 1988. Esse aspecto, por si só, já dá uma noção da importância do tema em estudo.

Some-se a isso o fato de que, a despeito de todas as consequências negativas, o assédio moral não é prática incomum, tanto no Brasil, como no exterior.

Com efeito, na cartilha “Assédio Moral e Sexual: Previna-se”, lançada em 2016 pelo Conselho Nacional do Ministério Público⁵ consta referência a uma pesquisa pioneira realizada no Brasil em 2000 pela médica do trabalho Margarida Barreto que, em sua dissertação de mestrado⁶, entrevistou 2.072 trabalhadores de 97 empresas no Estado de São Paulo, dos quais 42% declararam ter sofrido repetitivas humilhações no trabalho.

A mesma cartilha informa que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), numa pesquisa realizada em 1996, detectou que 12 milhões de trabalhadores na União Europeia já haviam passado por situações humilhantes no trabalho que acarretaram distúrbios de saúde mental.

No serviço público, a realidade não é muito diferente do que ocorre no setor privado.

4. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

5. Disponível no site www.cnmp.mp.br

6. BARRETO, Margarida Maria Silveira. Uma jornada de humilhações. São Paulo: PUC, 2000. Dissertação Mestrado em Psicologia Social

Não à toa, diversos órgãos públicos têm promovido ações de conscientização voltadas à prevenção e ao combate do assédio e da discriminação no serviço público, a exemplo do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que, em 21 de março de 2019, assinaram o Ato Conjunto TST CSJT nº 8, instituindo a Política de Prevenção e Combate ao Assédio Moral nas citadas instituições.

Outra frente de atuação do TST se deu com o lançamento da campanha “Pare e Repare: Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo”, que deu ensejo ao lançamento da Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral, a qual encontra-se disponível no site do Tribunal Superior do Trabalho⁷.

Outrossim, durante todo o mês de maio de 2019, a Ouvidoria do Ministério Público Federal (MPF) realizou uma série de ações para mobilizar o público interno e externo a identificar a prática do assédio e denunciá-la. A iniciativa marcou o Dia Nacional de Combate ao Assédio Moral, celebrado no dia 2 de maio.

As ações de conscientização promovidas pelo MPF não são de agora, visto que em 2016 o Parquet Federal já havia lançado a cartilha “Assédio Moral, Assédio Sexual e Discriminação”⁸, acessível ao público externo pelo site do MPF, o qual traz informações e orientações relacionadas ao assunto.

Quando o assédio moral é praticado no serviço público, o agente responsável pela conduta pode vir a responder pelos seus atos em sede de processo administrativo disciplinar *lato sensu*.

No que diz respeito à Lei nº 8.112/90, em específico, o assédio moral caracteriza-se como infração disciplinar passível de ser enquadrada em diversos dispositivos do citado regime jurídico, tais como inobservância de deveres funcionais do artigo 116, violação de proibições do artigo 117, podendo, ainda, configurar hipótese de demissão preceituada no artigo 132.

É verdade que o assédio moral não está expressamente previsto como ilícito disciplinar na Lei nº 8.112/90. Mas isto não configura óbice para sua apuração na seara administrativa, pois, conforme visto, a conduta pode se subsumir a tipos diversos para os quais a lei prevê punição na esfera disciplinar.

No que concerne aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, estes se submetem às disposições do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

Note que o artigo 483⁹ da CLT, ao elencar um rol de condutas tipicamente relacionadas à prática do assédio, preceitua que, nestes casos, o empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização.

Por sua vez, os prepostos (diretores, chefes, gerentes, etc.) que figurarem na condição de agressores poderão responder a procedimento disciplinar nos moldes estabelecidos nos normativos internos das estatais, caso em que poderá restar configurada justa causa para a rescisão do contrato

7. Disponível no site www.tst.jus.br

8. Disponível no site www.mpf.mp.br

9. Art. 483 - O empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização quando:

- a) forem exigidos serviços superiores às suas forças, defesos por lei, contrários aos bons costumes, ou alheios ao contrato;
- b) for tratado pelo empregador ou por seus superiores hierárquicos com rigor excessivo;
- c) correr perigo manifesto de mal considerável;
- d) não cumprir o empregador as obrigações do contrato;
- e) praticar o empregador ou seus prepostos, contra ele ou pessoas de sua família, ato lesivo da honra e boa fama;
- f) o empregador ou seus prepostos ofenderem-no fisicamente, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- g) o empregador reduzir o seu trabalho, sendo este por peça ou tarefa, de forma a afetar sensivelmente a importância dos salários.

de trabalho, conforme previsto no artigo 482¹⁰ da CLT, em especial, alíneas ‘a’ e ‘b’

Por fim, cabe mencionar que o estudo proposto está alinhado com as competências da Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em especial as previstas nos incisos IV e V do artigo 19 do Decreto nº 11.330¹¹, de 1º de janeiro de 2023.

Face às razões expostas, justifica-se o interesse em se estudar e avaliar os resultados dos procedimentos disciplinares realizados no âmbito do SISCOR, voltados à apuração de casos de assédio moral.

O objetivo, conforme se verá no tópico a seguir, é saber quão satisfatória tem sido a resposta dada pela Administração Pública Federal às vítimas de assédio moral e, em última instância, à sociedade, no enfrentamento correcional desse grave problema de natureza humana e social.

10. Art. Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

- a) ato de improbidade;
- b) incontinência de conduta ou mau procedimento;

11. Art. 19. À Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal compete:

- ...
- IV - acompanhar e avaliar o desempenho da atividade correcional no Siscor;
- V - produzir informações para subsidiar as decisões do órgão central do Siscor

OBJETIVOS

A pergunta que o estudo busca responder é:

Qual o percentual de punição resultante dos procedimentos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio moral na Administração Pública Federal?

As seguintes sub questões foram utilizadas para auxiliar na elaboração de resposta à pergunta-chave:

a) Quantos processos resultaram em aplicação de pena?

- a.1) Quais os tipos de penas aplicadas?
- a.2) Qual o percentual de aplicação de cada pena?
- a.3) Quais os enquadramentos legais propostos?
- a.4) Qual o percentual de incidência de cada enquadramento?

b) Quantos processos resultaram em arquivamento?

- b.1) Qual a causa do arquivamento?
- b.2) Em quantos casos o acusado foi absolvido?
- b.2) Em quantos casos a pena já estava prescrita?
- b.3) Em quantos casos houve indiciamento do acusado?

METODOLOGIA

Para o levantamento dos subsídios necessários à investigação do tema foram utilizados o e-PAD Power BI e o Sistema CGU-PAD.

Do e-PAD Power BI foram extraídos **todos os procedimentos disciplinares punitivos julgados nos órgãos e entidades que compõem o SISCOR no período compreendido entre 1/1/2020 a 15/3/2023.**

O levantamento abarcou todas as unidades integrantes do SISCOR. Assim sendo, incluiu não apenas os processos instaurados em face dos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112/90, mas também os procedimentos em cujo polo passivo figuram empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista.

O período escolhido, de 1/1/2020 a 15/3/2023, compreendeu um intervalo de tempo de aproximadamente três anos, o que foi considerado suficiente para as pretensões do estudo.

Outrossim, tendo em vista que o foco da análise está concentrado no resultado das apurações, optou-se por excluir os processos em andamento e selecionar apenas aqueles que foram julgados dentro do período considerado.

Da mesma forma, não foram objeto de análise os procedimentos de cunho meramente investigativo, a exemplo das sindicâncias investigativas, uma vez que deles não resulta a aplicação de penalidades, sendo de pouca relevância para o objeto do estudo.

A base de dados assim obtida foi transportada para uma planilha Excel, onde foi aplicado um filtro, de modo a selecionar **somente os processos que tinham como assunto o tema do assédio moral.**

Esse procedimento resultou em um conjunto de 115 (cento e quinze) processos disciplinares punitivos concluídos no período de 1/1/2020 a 15/3/2023, que têm por objeto a apuração de casos envolvendo assédio moral.

Tais processos, que compõem o objeto do estudo, estão elencados no **Anexo I.**

Importante destacar que no rol de processos selecionados não foram incluídos os casos em que o assédio moral aparece combinado com outros assuntos. A título de exemplo, um processo que envolve assédio moral e impontualidade no serviço não foi considerado.

Optou-se pela exclusão de processos com assuntos combinados porque, em caso de punição, seria necessário um exame mais aprofundado das peças processuais para descobrir se a pena foi aplicada em razão: a) apenas do assédio moral; b) apenas da impontualidade em serviço; ou c) em razão de ambos.

A combinação de tipos elevaria exponencialmente a complexidade dos exames, o que não se coaduna com a análise, do tipo sumário, que se objetiva fazer neste estudo.

Uma vez definida a base de dados final nos moldes acima delineados, foram realizadas consultas junto ao Sistema CGU-PAD, em relação a cada um dos 115 processos selecionados para obtenção de detalhes acerca do resultado da apuração.

Nessa etapa, foram verificados o enquadramento da conduta, a pena eventualmente aplicada

e, em caso de arquivamento, se a decisão ocorreu em função da absolvição do acusado ou da prescrição da pena cominada, devendo-se atentar para os casos em que o arquivamento ocorreu sem o indiciamento do acusado, indicando potenciais falhas no juízo de admissibilidade.

Abre-se aqui um parêntese para explicar que o interesse no enquadramento legal da conduta deve-se ao fato de que a Lei nº 8.112/90 não prevê expressamente o assédio moral como infração disciplinar.

Nesse contexto, a conduta caracterizadora do assédio acaba sendo amoldada a outros tipos normativos, sendo passível de reprimenda, a depender da situação, em decorrência de inobservância de dever funcional capitulado nos incisos IX e XI do artigo 116¹², afronta às proibições dos incisos V, IX, XVII do artigo 117¹³ ou até mesmo o cometimento de conduta enquadrada nos incisos IV, V, VII do artigo 132¹⁴, todos da Lei nº 8.112/90.

Voltando à questão da metodologia, importante salientar que as análises realizadas não adentraram no mérito das conclusões resultantes das apurações. Nesse sentido, não se verificou, por exemplo, se subsistiam ou não razões para o indiciamento do acusado, tampouco se a decisão proferida em sede de julgamento estava ou não em consonância com as provas produzidas nos autos.

Procedida à consulta dos 115 processos selecionados, os dados foram consolidados e analisados, de modo que fossem obtidas respostas às questões apresentadas no tópico anterior:

a) Quantos processos resultaram em aplicação de pena?

- a.1) Quais os tipos de penas aplicadas?
- a.2) Qual o percentual de aplicação de cada pena?
- a.3) Quais os enquadramentos legais propostos?
- a.4) Qual o percentual de incidência de cada enquadramento?

b) Quantos processos resultaram em arquivamento?

- b.1) Qual a causa do arquivamento?
- b.2) Em quantos casos o acusado foi absolvido?
- b.3) Em quantos casos a pena já estava prescrita?
- b.4) Em quantos casos sequer houve indiciamento do acusado?

As respostas a essas sub questões forneceram subsídios para o esclarecimento da pergunta chave do estudo, a qual constitui o objeto do problema de pesquisa. Seguem as conclusões das análises.

12. Art. 116. São deveres do servidor:
IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
XI - tratar com urbanidade as pessoas;

13. Art. 117. Ao servidor é proibido:
V - promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição;
IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

14. Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:
IV - improbidade administrativa;
V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

RESULTADOS DAS ANÁLISES

O **Anexo I** traz a relação dos 115 processos disciplinares que compõem a amostra determinada.

Os dados da tabela abaixo mostram como os casos de assédio moral estão distribuídos no âmbito da Administração Pública Federal. Veja:

ÓRGÃO OU ENTIDADE	Nº DE PROCESSOS	PERCENTUAL (%)
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	12	10,4
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	9	7,8
Ministério da Saúde	7	6,0
Instituto Nacional do Seguro Social	6	5,2
Universidade Federal Fluminense	5	4,3
Universidade Federal de Uberlândia	5	4,3
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	4	3,4
Fundação Universidade Federal do Tocantins	3	2,6
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	3	2,6
Fundação Nacional do Índio	3	2,6
Universidade Federal de Goiás	3	2,6
Universidade Federal de Juiz de Fora	3	2,6
Universidade Federal de Santa Catarina	3	2,6
Outras unidades	49	42,6
Total	115	100%

Tabela I – Distribuição dos casos de assédio moral por órgão ou entidade

Note que, dos 115 casos de assédio moral examinados, 49 foram instaurados em unidades que não estão especificadas na Tabela I, o que corresponde a 42,6% dos casos. Nesse grupo, incluem-se aquelas unidades onde se verificou a existência de, no máximo, 2 processos de assédio moral no período, sendo composto, em sua maioria, por universidades e institutos federais de ensino vinculados ao Ministério da Educação.

O **Anexo I** também traz o resultado dos exames realizados em relação aos 115 processos disciplinares selecionados para integrar o escopo da pesquisa.

Sobre a estrutura da citada planilha, registre-se que os dados das colunas “Nome da Corregedoria”, “Sistema de Origem”, “Tipo de Procedimento”, “Identificador”, “NUP”, “Data de Ciência”, “Data de Instauração”, “Data de Indiciamento”, “Data de Julgamento”, “Assuntos”, “Locais Envolvidos” e “Corregedoria Topo” foram extraídos do Sistema e-PAD Power BI e, por assim ser, constituem um retrato fiel das informações registradas pelas unidades do SISCOR.

Já as informações das colunas “Enquadramento” e “Resultado do Julgamento” foram produzidas no âmbito do presente estudo a partir das pesquisas e análises efetuadas junto ao Sistema CGU-PAD.

Portanto, os exames propriamente ditos se centraram na averiguação de dois pontos principais: **o enquadramento legal da conduta e o resultado do julgamento.**

Tais pontos foram escolhidos porque, a partir deles, avistou-se a possibilidade de se obter resposta a todas as questões que poderiam levar ao esclarecimento da pergunta chave desta pesquisa.

Segue, na tabela abaixo, a relação de todos os **RESULTADOS** decorrentes dos julgamentos dos processos disciplinares analisados e uma breve explicação acerca do significado de cada um:

Advertência	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de advertência ao acusado.
Suspensão	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de suspensão ao acusado.
Demissão	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de demissão ao acusado.
Destituição de cargo em comissão	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de destituição de cargo em comissão ao acusado.
Arquivamento – Absolvção	Situação em que, tendo passado pela fase de indicição , o processo foi arquivado concluindo pela inocência do acusado.
Arquivamento – Não indicição	Situação em que, sem que o acusado tenha passado pela fase de indicição , o processo foi arquivado concluindo pela inocência do acusado.
Arquivamento – Prescrição	Situação em que o processo foi arquivado em virtude da extinção da pretensão punitiva da Administração.
Arquivamento – Extinção da punibilidade	Situação em que o processo foi arquivado em razão do falecimento do acusado.
Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Situação em que o acusado optou por celebrar Termo de Ajustamento de Conduta.
Submetido a outro processo	Situação em que o julgamento do processo determinou a continuidade da apuração no âmbito de outro processo. Exemplo: PAD instaurado após a realização de sindicância punitiva.
Prejudicado	Situação em que a falta de informações e documentos no Sistema CGU-PAD prejudicou a identificação do resultado da apuração.

No que tange ao **ENQUADRAMENTO** da conduta, os tipos identificados no curso da pesquisa serão apresentados mais adiante, no item a.3 do relatório, o qual trata especificamente deste assunto.

Dito isso, passa-se ao enfrentamento das questões apresentadas no tópico “OBJETIVOS”.

a) Quantos processos resultaram em aplicação de pena?

Dos 115 processos de assédio selecionados, verificou-se que **somente 32 resultaram na aplicação de algum tipo de penalidade disciplinar, o que representa apenas 27,8% do universo de processos analisados.**

Para fins de comparação, o gráfico abaixo, extraído do Painel Correição em Dados¹⁵, mostra a quantidade de processos disciplinares concluídos no SISCOR, por ano, que resultaram em ao menos uma apenação:



Fonte: Painel Correição em Dados

15. O Painel Correição em Dados pode ser acessado pelo endereço <http://paineis.cgu.gov.br>

Tomando por base o período compreendido entre os anos de 2020 e 2022, temos que a média percentual de processos do SISCOR com ao menos uma apenação é de **63,8%**:

ANO	2020	2021	2022	Média
PERCENTUAL (%)	67,3	66,4	57,6	63,8

Logo, pode-se concluir que o percentual de processos de assédio moral que resultaram em ao menos uma apenação (**27,8%**) está bem abaixo da média percentual de punição verificada para o SISCOR (**63,8%**) no período considerado.

Em contrapartida, o percentual de **arquivamento** se revelou bastante expressivo: 72 ocorrências em números absolutos, o que representa 62,6% do quantitativo de processos.

Outrossim, verificou-se que 7 processos resultaram na **instauração de outro procedimento disciplinar** visando à continuidade da apuração, isto é, 6% dos casos.

Outros 3 processos tiveram suas **análises prejudicadas** em virtude da ausência ou insuficiência de informações no Sistema CGU-PAD, o que equivale a 2,6%.

Apenas um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi registrado no período (0,8%).

A tabela seguinte apresenta um quadro comparativo dos resultados obtidos, em valores absolutos e em termos percentuais:

RESULTADO	QUANTIDADE DE PROCESSOS	PERCENTUAL (%)
Punição	32	27,8
Arquivamento	72	62,6
Submetido a outro processo	7	6
Prejudicado	3	2,6
TAC	1	0,8
Total	115	100%

Vale anotar que tanto nos casos em que a análise restou prejudicada, como naqueles em que o agente foi submetido a outro processo, não foi possível obter nenhum resultado conclusivo acerca da apuração.

Se tais processos forem desconsiderados da presente análise, observa-se um aumento na proporção do número de processos que resultaram em punição e arquivamento. Veja:

RESULTADO	QUANTIDADE DE PROCESSOS	PERCENTUAL (%)
Punição	32	30,8
Arquivamento	72	69,2
Total	104	100%

Interessante destacar, também, que 16 dos 32 processos que resultaram na aplicação de penalidades foram decorrentes de apurações realizadas em empresas estatais, o que corresponde a 50% dos casos avaliados.

Os dados da tabela abaixo mostram a distribuição dos referidos processos por estatal:

UNIDADE	QUANTIDADE DE PROCESSOS	PERCENTUAL (%)
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	8	50

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	5	31,2
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	2	12,5
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre	1	6,3
Total	16	100

a.1) Quais os tipos de penas aplicadas?

Conforme demonstram os dados do Anexo I, as penas decorrentes dos processos de assédio moral vão desde uma simples advertência até a demissão. Eis as penalidades identificadas no escopo do levantamento:

- Advertência
- Suspensão
- Demissão
- Destituição de cargo em comissão
- Destituição do contrato de trabalho

a.2) Qual o percentual de incidência de cada uma das penas mencionadas ?

Preliminarmente, cabe esclarecer que, nos casos em que havia mais de um acusado respondendo ao processo, procedeu-se à análise do julgamento em relação a cada um deles.

Assim, no caso hipotético de um processo no qual um dos acusados foi absolvido e o outro foi punido com pena de suspensão, o resultado do julgamento foi registrado como “1 Arquivamento (não indicição) e 1 Suspensão”.

Isto posto, segue tabela discriminando, para cada tipo de pena, a quantidade de vezes que cada uma foi aplicada:

PENALIDADE	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	PERCENTUAL (%)
Advertência	13	40,6
Suspensão	16	50
Destituição de cargo em comissão	1	3,1
Demissão	1	3,1
Rescisão contratual	1	3,1
Total	32	100%

Os dados apontam que **metade** (50%) das penas derivadas dos processos de assédio moral foram de **suspensão**, seguida da de advertência (40,6%), de modo que ambas as penas, juntas, caracterizam mais de 90% das punições aplicadas em processos dessa natureza.

a.3) Quais os enquadramentos legais propostos?

Conforme mencionado, o assédio moral não está expressamente previsto como ilícito disciplinar na Lei nº 8.112/90, o que acaba dificultando sua identificação e enquadramento legal. Desta forma, a conduta do agente infrator acaba sendo amoldada, a depender da situação, como inobservância

de deveres funcionais, prática de condutas proibidas ou até improbidade administrativa. Na CLT, de forma análoga, também inexistente previsão específica de punição para a prática do assédio moral.

Considerando esse contexto, não é de se estranhar o fato de terem sido identificados ao menos **13 enquadramentos legais distintos** nos processos envolvendo casos de assédio. Segue a tabela contendo a relação completa das capitulações legais encontradas no âmbito da pesquisa:

ENQUADRAMENTO LEGAL	DESCRIÇÃO
Violação ao Art.116, I da Lei nº 8.112/90	Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo
Violação ao Art.116, II da Lei nº 8.112/90	Ser leal às instituições a que servir
Violação ao Art.116, III da Lei nº 8.112/90	Observar as normas legais e regulamentares
Violação ao Art.116, IV da Lei nº 8.112/90	Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
Violação ao Art.116, V da Lei nº 8.112/90	Atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
Violação ao Art.116, IX da Lei nº 8.112/90	Manter conduta compatível com a moralidade administrativa
Violação ao Art.116, XI da Lei nº 8.112/90	Tratar com urbanidade as pessoas
Violação ao Art.116, XII da Lei nº 8.112/90	Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	Promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição
Art.117, IX da Lei nº 8.112/90	Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública
Art. 482, b da CLT	Incontinência de conduta ou mau procedimento
Art. 482, j da CLT	Ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem
Outros	Outros enquadramentos realizados com base em normativos internos das estatais
Prejudicado	Situação em que a falta de informações e documentos no Sistema CGU-PAD prejudicou a identificação do enquadramento da conduta.
Não se aplica	Situação em que o processo foi arquivado, à exceção de quando o arquivamento se deu em razão da prescrição. Nesse caso, o enquadramento da conduta foi especificado.

a.4) Qual o percentual de incidência em cada enquadramento?

Dos 115 processos de assédio moral examinados, foram contabilizados **73 enquadramentos** nos tipos especificados no item a.3 acima.

Vale lembrar que uma mesma conduta pode ser amoldada em mais de um tipo. Assim, a título exemplificativo, se um acusado restou incurso no artigo 116, incisos III e IX, e artigo 117, inciso V da Lei nº 8.112/90, foram consideradas três ocorrências distintas: a primeira no artigo 116, inciso III; a segunda no artigo 116, inciso IX; e a terceira no artigo 117, inciso V.

A tabela abaixo mostra a incidência, em ordem decrescente, de cada um dos enquadramentos identificados no presente estudo:

ENQUADRAMENTO LEGAL	Nº DE OCORRÊNCIAS	PERCENTUAL (%)
Violação ao Art.116, IX da Lei nº 8.112/90	6	8,2
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	6	8,2
Violação ao Art.116, III da Lei nº 8.112/90	4	5,5
Violação ao Art.116, XI da Lei nº 8.112/90	4	5,5
Violação ao Art.116, II da Lei nº 8.112/90	3	4,1
Violação ao Art.116, IV da Lei nº 8.112/90	3	4,1
Violação ao Art.116, I da Lei nº 8.112/90	1	1,4
Violação ao Art.116, V da Lei nº 8.112/90	1	1,4
Violação ao Art.116, XII da Lei nº 8.112/90	1	1,4
Art.117, IX da Lei nº 8.112/90	1	1,4
Art. 482, b da CLT	1	1,4
Art. 482, j da CLT	1	1,4
Outros	41	56
Total	73	100%

Ainda, em 4 processos não foi possível identificar em qual dispositivo legal a conduta se subsumiu, devido à insuficiência de informações no Sistema CGU-PAD.

Em outros 79 casos a conduta não foi enquadrada em nenhum tipo, quer pelo fato de o processo ter sido arquivado (71 casos), quer porque o acusado foi submetido a outro procedimento disciplinar (7), quer pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (1 caso).

No mais, verifica-se que a prática do assédio moral tem sido frequentemente amoldada como descumprimento dos deveres funcionais positivados no artigo 116, da Lei nº 8.112/90, cujos incisos, juntos, somam 31,6% dos casos analisados.

b) Quantos processos resultaram em arquivamento?

Conforme já mencionado anteriormente, **72 processos de assédio moral restaram arquivados** dentre os 115 que compuseram a amostra, o que equivale a **62,6%** do total analisado.

Desconsiderando-se os processos que resultaram na celebração de TAC ou na abertura de outro procedimento disciplinar, bem assim, aqueles cuja análise do julgamento foi prejudicada devido à ausência ou insuficiência de informações, o percentual sobe para **69,2%**.

b.1) Qual a causa do arquivamento?

Os arquivamentos fundamentaram-se em diferentes causas: **a) absolvição; b) absolvição sem indiciamento do acusado; c) prescrição da pena; e d) falecimento do acusado.**

Em relação às duas primeiras causas apontadas, faz-se necessária uma observação. A absolvição, neste contexto, refere-se aos casos em que o acusado, **tendo passado pela fase de indiciamento**, é inocentado no julgamento do processo disciplinar. Já a absolvição sem indiciamento indica as situações em que o acusado é inocentado, porém **sem ter passado pela fase de indiciamento**.

Na prática, as duas situações possuem o mesmo resultado, qual seja, a absolvição do acusado. Porém, no âmbito do presente estudo, essa distinção se revela interessante na medida em que nos permite avaliar, também, a qualidade dos juízos de admissibilidade que estão sendo realizados no SISCOR nos casos que envolvem assédio moral.

- b.2) Em quantos casos o acusado foi absolvido?
- b.3) Em quantos casos a pena já estava prescrita?
- b.4) Em quantos casos o acusado foi absolvido sem ser indiciado?

Esses três subitens serão respondidos conjuntamente.

Conforme dito, dos 115 processos de assédio moral analisados, 72 redundaram em arquivamento. A causa do arquivamento e a incidência em cada uma delas varia, conforme demonstram os dados da tabela abaixo:

CAUSA DO ARQUIVAMENTO	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	PERCENTUAL (%)
Absolvição – com indicição	13	18
Absolvição – sem indicição	40	55,5
Prescrição	18	25
Falecimento	1	1,5
Total	72	100%

Como se vê, predominam os arquivamentos ocorridos em função da absolvição do acusado sem que este tenha sido indiciado (55,5%).

Em seguida, vem os arquivamentos decorrentes da prescrição (25%), da absolvição após indicição (18%) e extinção da punibilidade em razão do falecimento do acusado (1,5%).

RESPOSTA DO PROBLEMA DE PESQUISA

Qual o percentual de punição dos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal para apurar situações de assédio moral?

Com base no resultado dos exames, conclui-se que o percentual de condenação nos processos disciplinares voltados à apuração de casos de assédio moral no âmbito do SISCOR, no período compreendido entre janeiro de 2020 e março de 2023, é de **27,8%**.

Esse valor se encontra bem abaixo da média percentual dos processos do SISCOR com ao menos uma apenação, que é de **63,8%** para o período considerado.

Tal constatação remete à necessidade de uma reflexão mais aprofundada acerca das questões que permeiam o tema. E a primeira pergunta que vem à tona é: por que o índice de apenação nos processos de assédio moral está abaixo do patamar médio de condenação do SISCOR?

Uma das possíveis respostas à questão reside no elevado índice de arquivamento dos processos disciplinares destinados à apuração de situações de assédio moral.

Com efeito, o estudo revelou que o percentual de processos que resultaram em arquivamento é de 62,6%, podendo chegar a 69,2% desconsiderando-se os processos cujo agente foi submetido a outra apuração e aqueles cuja análise restou prejudicada.

Em análise das razões que subsidiaram o arquivamento dos feitos, chegou-se a um dado relevante: **55,5%** dos processos arquivados caracterizaram-se pela **absolvição do acusado sem o indiciamento do agente**.

Recorde-se que o indiciamento reflete a convicção preliminar da Comissão Processante acerca do cometimento da falta funcional pelo acusado e possui espeque no artigo 161 da Lei nº 8.112/90, o qual estabelece que:

“Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.”

Portanto, se o acusado sequer chega a ser indiciado nos autos, significa que não existem elementos suficientes para comprovar, ainda que em caráter preliminar, a prática do ilícito disciplinar, o que, inevitavelmente, leva-nos a **questionar a qualidade do juízo de admissibilidade** que deu ensejo à deflagração do feito. Daí a importância de se distinguir os casos em que a absolvição ocorreu com ou sem o indiciamento do acusado.

O juízo de admissibilidade consiste em uma análise prévia da notícia de irregularidade funcional que chega ao conhecimento da Administração. A Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, em seu artigo 37, define-o da seguinte forma:

O juízo de admissibilidade é o ato administrativo por meio do qual o titular de unidade setorial de correição decide, de forma fundamentada:

I - pelo arquivamento de denúncia, representação ou relato de irregularidade;

II - pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC;

III - pela instauração de procedimento investigativo, no caso de falta de informações ou impossibilidade de obtê-las; ou

IV - pela instauração de processo correcional.

Se por um lado o artigo 143¹⁶ da Lei nº 8.112/90 impõe a obrigatoriedade de apuração das irregularidades que chegam ao conhecimento da Administração, por outro, o artigo 144, Súnicio¹⁷, estabelece que essa obrigação não é absoluta, podendo ser afastada quando os fatos não configurarem evidente infração disciplinar. É em sede de juízo de admissibilidade que essa decisão é tomada.

A análise de admissibilidade é de fundamental importância para a Administração, na medida em que minimiza o risco de instauração açodada de persecuções disciplinares, inclusive sob pena de inobservância dos princípios da eficiência e economicidade.

Sobre o assunto, seguem alguns comentários extraídos da doutrina:

*“No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa competente **critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente improcedentes ou inoportunas**”¹⁸.*

*“Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública – com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público – **deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial**”¹⁹. [Grifos não originais]*

À vista do exposto, é possível concluir que o juízo de admissibilidade de fatos envolvendo assédio moral no âmbito da Administração Pública Federal tem padecido de possíveis deficiências técnicas, haja vista o elevado percentual de processos que são arquivados sem o indiciamento do acusado.

Com efeito, conforme mencionado anteriormente, quase 70% dos processos de assédio moral são arquivados no SISCOR, sendo que mais da metade dos arquivamentos são promovidos sem a indicição do acusado.

Registre-se, no ponto, que situações de assédio moral não são fáceis de serem comprovadas. Pela própria natureza da irregularidade, é comum não haver elementos suficientes para demonstrar a prática da conduta, a exemplo de documentos ou imagens gravadas por câmeras de segurança. Ademais, na maior parte dos casos o ilícito é cometido sem a presença de testemunhas.

Nesse cenário, a chance de a apuração disciplinar prosperar é baixa, pois na fase de instrução probatória o que geralmente ocorre é uma troca de acusações entre vítima e agressor, a chamada “palavra contra palavra”.

Talvez seja o caso, então, de a Administração repensar os mecanismos de proteção ao agente vitimado bem assim às eventuais testemunhas, de modo a incentivar que as ocorrências da prática de assédio moral sejam registradas e apuradas, porquanto, não é incomum as denúncias serem retiradas pelo temor de retaliações, inclusive de perda do emprego, o que, a rigor, se traduz em inviabilidade de a investigação seguir adiante.

16. Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

17. Art. 144. Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

18. MATTOS, 2010, p. 577

19. COSTA, 2011, p. 292.

Por outro lado, é imprescindível que a Administração se atenha às questões técnicas que a análise dos casos de assédio moral requer, quando da realização do juízo de admissibilidade.

Nesse sentido, um relato detalhado, ainda que crível, em princípio não é suficiente para sustentar a emissão de um juízo de admissibilidade positivo. É necessário que a narrativa esteja acompanhada de elementos mínimos capazes de comprovar a autoria e a materialidade da infração, tais como fotos, áudios, e-mails, mensagens instantâneas de aplicativos, dentre outros.

Oportuno mencionar que em 5 de setembro de 2019 foi publicada a Lei nº 13.869, conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, a qual entrará em vigor após a vacância de 120 dias da data de sua publicação.

O artigo 1º dispõe que a Lei nº 13.869/2019 define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

Para os operadores do direito disciplinar, revelam-se de especial interesse, dentre outras, as disposições contidas nos artigos 27 e 30 do citado diploma legal, abaixo transcritas:

Art. 27. Requirir instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

*Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa **sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente:***

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa

Embora o §1º do artigo 1º da Lei nº 13.869/2019 preceitue que uma conduta só caracteriza crime de abuso de autoridade quando praticada com a **finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal**, não se pode descartar a hipótese de eventuais desgastes decorrentes da instauração de processos disciplinares sem justa causa fundamentada.

Portanto, mais do que nunca, é recomendável que o SISCOR fortaleça a execução do juízo de admissibilidade no âmbito de suas unidades.

Em particular, irregularidades relacionadas à prática do assédio moral parecem demandar especial atenção quanto à cobertura que se deve dar a vítimas e testemunhas envolvidas, como condição para que essa tipologia de ilícito tenha apuração exitosa, e, de igual maneira, à realização, no âmbito da investigação, dos juízos prévios, pois, conforme ficou evidenciado neste estudo, muitos processos são arquivados por falta de provas.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como tema o assédio moral na Administração Pública Federal, com foco na abordagem correccional do assunto.

Com base na análise de 115 processos punitivos concluídos no SISCOR no período de janeiro de 2020 a março de 2023, buscou-se obter resposta à pergunta-chave do estudo: qual o percentual de punição dos processos disciplinares que visam apurar condutas de assédio moral no âmbito da Administração Pública Federal?

O estudo concluiu que o percentual de punição dos processos de assédio moral é de 27,8%, estando abaixo do patamar médio de processos do SISCOR com ao menos uma apenação, que é de 63,8%.

Em que pese o exposto, cabe destacar que houve um **aumento no percentual de penas aplicadas** em comparação com o período de 2014 a 2018, quando se verificou um percentual de apenação de 20%, conforme conclusão obtida após realização de estudo similar realizado no ano de 2019²⁰.

20. Referido estudo encontra-se disponível para acesso no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/assedio-moral-e-sexual/Assdiomoral.pdf>

www.gov.br/corregedorias

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO