

CGU

Controladoria-Geral da União

Corregedoria-Geral da União

Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

Coordenação-Geral de Acompanhamento de Processos Correcionais



ESTUDO TEMÁTICO

**Assédio Moral: Tratamento correcional do assédio moral
no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)**

SANDRA. YUMI MIADA

Brasília, novembro de 2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
OBJETIVOS	7
METODOLOGIA	8
RESULTADOS DAS ANÁLISES	10
RESPOSTA DO PROBLEMA DE PESQUISA	21
CONCLUSÃO	25

INTRODUÇÃO

TEMA

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

PROBLEMA DE PESQUISA

Dentro do tema proposto, buscou-se avaliar o índice 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.”.

Extraí-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.

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 Seccionais.

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

³ www.cnj.jus.br

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.

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.

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.

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 âmbito das empresas do setor privado.

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.

Especificamente no que tange à Administração Pública Federal, veja que no ano de 2018 foram registradas 1288 denúncias no Banco de Denúncias da Controladoria-Geral da União. Tais denúncias versam sobre irregularidades administrativas de todos os tipos, supostamente cometidas por agentes públicos que atuam em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Das 1288 denúncias recebidas, 104 relatavam situações de assédio moral ocorridas no seio do serviço público federal, ou seja, 8,07% do total de registros. À primeira vista, esse índice parece

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

⁷ Disponível no site www.tst.jus.br

⁸ Disponível no site www.mpf.mp.br

pouco expressivo. Porém, levando em conta a diversidade de assuntos passíveis de serem apurados na seara administrativa, é um percentual a ser considerado.

De fato, tomando-se como referência o Sistema CGU-PAD, que é a plataforma oficial de gestão de processos disciplinares do SISCOR, repare que o sistema permite o enquadramento do objeto da apuração em 24 assuntos diferentes⁹, sendo o assédio moral apenas um dos assuntos dentro de um universo de 24 temas possíveis.

Não se pode olvidar também que as situações de assédio na Administração Pública Federal tendem a ser muito maiores do que o número de casos registrados, visto que muitas ocorrências sequer chegam a ser denunciadas, mantendo-se a vítima em silêncio, quer pelo desconhecimento do problema, quer pelo receio de possíveis retaliações.

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 bem 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 483¹⁰ 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.

⁹ O campo “Assunto” do Sistema CGU-PAD apresenta um rol exaustivo de assuntos nos quais o objeto da apuração pode ser classificado. São eles: acumulação indevida de cargos; assédio moral; assédio sexual; ausência de presteza; ausência ou impontualidade no serviço; concessão irregular de benefícios; licenças ou autorizações; conflito de interesses; desaparecimento de bem público; descumprimento da LAI; descumprimento de normas relacionadas ao orçamento público; descumprimento de regime de dedicação exclusiva; designação de atribuições a pessoa estranha a repartição; desproporção entre patrimônio e renda; desrespeito ao sigilo das informações; erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos; falta de urbanidade, conduta escandalosa, incontinência pública, manifestação de apreço ou despreço; favorecimento próprio ou de terceiros; irregularidades definidas em normativos ou regulamentos; irregularidades em fraudes ou convênios; irregularidades ou fraudes em licitações; nepotismo; reconhecimento de dívida; representação de interesse particular junto à administração.

¹⁰ 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;

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 de trabalho, conforme previsto no artigo 482¹¹ da CLT, em especial, alíneas 'a' e 'b'

Por fim, cabe mencionar que o estudo proposto está alinhado com as competências da Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo federal (DICOR), unidade à qual está COAP está vinculada, em especial a prevista no inciso V do artigo 14 do Decreto nº 9.681¹², de 3 de janeiro de 2019.

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 aos agentes, vítimas de assédio moral e, em última instância, à sociedade, no enfrentamento correcional desse grave problema de natureza humana e social.

OBJETIVOS

Em termos simples, a pergunta que o estudo busca responder é:

Qual o índice de punição relativo aos procedimentos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio moral no serviço público 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?

-
- 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.

¹¹ Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

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

¹² Art. 14. À Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo federal compete:

...

V - verificar e analisar o desempenho da atividade correcional no SISCOR, zelando pelo cumprimento das metas estipuladas;

- 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 Sistema CGU-PAD e o BI.

Do BI foram extraídos todos os procedimentos disciplinares punitivos julgados nos órgãos e entidades que compõem o SISCOR no período compreendido entre 1/1/2014 a 31/12/2018.

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 figurem empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista.

O período escolhido, de 2014 a 2018, compreendeu um intervalo de tempo de cinco anos, o que consideramos ser 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 trâmite 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 estudo em questão.

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 270 processos disciplinares punitivos concluídos no período de 2014 a 2018, 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.

Assim se decidiu porque, em caso de punição, seria necessário o exame do julgamento e, eventualmente, do relatório final e parecer jurídico, para descobrir se, na hipótese, a pena foi aplicada em razão: a) apenas do assédio moral; b) apenas da impontualidade em serviço; ou c) em razão de ambos.

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

Pois bem. 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 270 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 116¹³, afronta às proibições dos incisos V, IX, XVII do artigo 117¹⁴ ou até mesmo o cometimento de conduta enquadrada nos incisos IV, V, VII do artigo 132¹⁵, 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.

Por outro lado, cabe registrar que os processos que tiveram como resultado o arquivamento ou a absolvição demandaram necessariamente a leitura de peças processuais anexadas ao Sistema CGU-PAD, ao menos, Relatório Final e Julgamento.

Isso se fez necessário porque, quer o processo tenha sido arquivado (em razão da prescrição, por exemplo), quer o processo tenha sido concluído pela inocência do acusado, o status do agente no CGU-PAD constava como “absolvido ou arquivado”, não sendo possível, de plano, vislumbrar qual a situação final do agente após o encerramento do feito.

¹³ Art. 116. São deveres do servidor:

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

¹⁴ Art. 117. Ao servidor é proibido:

V - promover manifestação de apreço ou desapreço 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;

¹⁵ 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;

À toda evidência, o arquivamento decorrente da prescrição e o arquivamento em razão da inocência do acusado são situações completamente distintas, razão pela qual demandaram tratamentos diferenciados no bojo desta análise.

Procedida à consulta dos 270 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.

RESULTADOS DAS ANÁLISES

O Anexo I¹⁶ traz a relação dos 270 processos disciplinares que compõem a amostra determinada.

Em análise preambular das informações ali apresentadas, já é possível extrair algumas conclusões iniciais a respeito do tema escolhido.

É de se observar que os casos de assédio moral não se distribuem de maneira homogênea no âmbito da Administração Pública Federal, havendo nítida prevalência do ilícito em determinados órgãos. Veja:

¹⁶ Anexo I, aba “Processos”.

Tabela 1: Número de processos por assédio moral, por órgão

Órgão	Nº de ocorrências	Percentual (%)
Min. da Educação	132	48,89
Min. da Economia	45	16,67
Min. da Saúde	18	6,67
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17	6,30
Min. da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	10	3,70
Min. de Minas e Energia	9	3,33
Min. da Infraestrutura	9	3,33
Min. da Justiça e Segurança Pública	8	2,96
Min. da Cidadania	7	2,59
Min. do Desenvolvimento Regional	6	2,22
Min. da Defesa	5	1,85
Min. das Relações Exteriores	3	1,11
Min. do Turismo	1	0,37
Total	270	100%

Note que dos 270 processos selecionados, 132¹⁷ foram instaurados em unidades vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), o que corresponde a quase metade dos casos apurados (48,89%).

A princípio, seria razoável pensar que a elevada incidência de processos de assédio moral no âmbito da Pasta da Educação possui relação direta com a quantidade de procedimentos disciplinares instaurados no órgão, já que a maior parcela de processos cadastrados no Sistema CGU-PAD compete ao MEC, conforme mostram os dados¹⁸ da tabela abaixo:

Tabela 2: Número de processos cadastrados no CGU-PAD, por órgão

Órgão	Nº de processos cadastrados no Sistema CGU-PAD	Percentual (%)
Min. da Educação	16.400	25,35
Min. da Justiça e Segurança Pública	15.502	23,96
Min. da Economia	11.325	17,5
Min. da Ciência, Tecnol., Inov. e Com.	5.257	8,12
Min. da Saúde	4.600	7,11
Min. da Agricultura, Pecuária e Abast.	3.261	5,04
Min. da Infraestrutura	1.917	2,96
Min. do Desenvolvimento Regional	1.395	2,16
Min. da Defesa	1.223	1,89
Min. de Minas e Energia	895	1,38
Min. da Cidadania	609	0,94
Min. do Turismo	104	0,16
Min. das Relações Exteriores	76	0,12
Outros	2.141	3,31
Total	64.705	100%

¹⁷ Anexo I, aba “Min da Educação”.

¹⁸ Consulta efetuada no sistema BI em 30/10/2019.

Entretanto, quando se verifica que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com 15.502 processos disciplinares cadastrados no CGU-PAD, possui somente 8 processos de assédio moral registrados nos últimos cinco anos, forçoso concluir que a quantidade de processos de assédio não se relaciona de modo necessariamente proporcional à quantidade total de processos disciplinares instaurados em uma determinada unidade.

Como se vê, eventuais hipóteses capazes de explicar a prevalência de processos de assédio moral no MEC não encontram resposta imediata no âmbito deste estudo e, por não constituírem o foco da pesquisa, não serão objeto de abordagem no presente.

O Anexo II, por sua vez, consiste em uma planilha¹⁹ que contém o resultado dos exames realizados em relação aos 270 processos disciplinares selecionados para integrar o escopo da pesquisa.

Sobre a estrutura da citada planilha, registre-se que os dados das colunas “Número”, “Tipo”, “Pasta”, “Unidade”, “Fato sob Apuração”, “Assunto”, “Última Fase”, e “Data da Última Fase” foram extraídos do Sistema BI e, por assim ser, constituem um retrato fiel das informações tal qual foram prestadas pelas unidades supervisionadas.

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

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

Tais pontos não foram escolhidos aleatoriamente. É que, 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 processos disciplinares analisados e uma breve explicação acerca do significado de cada um:

Quadro 1: Penalidades e resultados decorrentes de processos disciplinares

Penalidade	Resultado
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 – Absolvição	Situação em que, tendo passado pela fase de indicição, o processo foi arquivado concluindo pela inocência do acusado.

¹⁹ Anexo II, aba “Análises”.

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.
Arquivamento – Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Situação em que o processo foi arquivado em decorrência da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta.
Arquivamento	Situação em que o processo foi arquivado, porém não foi possível identificar o motivo do arquivamento.
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.
Outros	Outros resultados.

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 270 processos de assédio selecionados, verificou-se que somente 54²⁰ resultaram na aplicação de algum tipo de penalidade disciplinar, ou seja, apenas 20% do universo de processos analisados.

Observe que este índice é inferior à média percentual de processos do SISCOR com ao menos uma apenação, que é de 26,3%:

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	Média
Percentual (%)	25,8	26,1	27,2	24,4	28	26,3

Em contrapartida, o percentual de arquivamento se revelou bastante expressivo: 164 ocorrências²¹ em números absolutos, o que representa 60,74% do quantitativo de processos.

²⁰ A relação de processos que redundaram na aplicação de penalidades está exposta no Anexo III, aba “Punidos”.

²¹ A relação de processos que resultaram em arquivamento está exposta no Anexo III, aba “Arquivados”.

Outrossim, verificou-se que 23 processos²² resultaram na instauração de outro procedimento disciplinar visando à continuidade da apuração, isto é, 8,52% dos casos.

Outros 29 processos²³ tiveram suas análises prejudicadas em virtude da ausência ou insuficiência de informações no Sistema CGU-PAD, o que equivale a 10,74%.

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

Tabela 3: Distribuição dos resultados obtidos nos procedimentos analisados

Resultado do procedimento	Quantidade de Processos	Percentual (%)
Punição	54	20
Arquivamento	164	60,74
Submetido a outro processo	23	8,52
Prejudicado	29	10,74
Total	270	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:

Tabela 4: Distribuição dos resultados obtidos nos procedimentos analisados, exceto reinstauração e prejudicados

Resultado	Quantidade de Processos	Percentual (%)
Punição	54	24,77
Arquivamento	164	75,23
Total	218	100%

Ressalte-se que a abertura de outro processo disciplinar (status “Submetido a outro processo”) possui amparo no artigo 145, inciso III da Lei nº 8.112/90, configurando um resultado perfeitamente válido sob o ponto de vista legal. A sua exclusão, neste contexto, se deu apenas em razão da inconclusividade do resultado quanto à inocência ou culpabilidade do acusado.

a.1) Quais os tipos de penas aplicadas?

Conforme se observa do Anexo II, 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

²² A relação de processos cujo (s) acusado (s) foram submetidos a outro processo disciplinar está exposta no Anexo III, aba “Submetidos”.

²³ A relação de processos que tiveram suas análises prejudicadas está exposta no Anexo III, aba “Prejudicados”.

- Suspensão
- Demissão
- Destituição de cargo em comissão
- Outras

a.2) Qual o percentual de aplicação de cada pena?

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.

Cite-se, a título de exemplo, o processo nº 0040341401, no qual figuraram dois acusados. Um deles foi absolvido sem ter sido indiciado. O outro foi punido com pena de suspensão. Assim, 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 vezes²⁴ que cada uma foi aplicada:

Tabela 5: Distribuição dos resultados, por tipo de penalidade

Penalidade	Número de Ocorrências	Percentual (%)
Advertência	31	53,45
Suspensão	21	36,21
Destituição de cargo em comissão	3	5,17
Demissão	2	3,45
Outras	1	1,72
Total	58	100%

Os dados apontam que mais da metade (53,45%) das penas derivadas dos processos de assédio foram de advertência, seguida da de suspensão (36,21%), de modo que ambas as penas, juntas, somam quase 90% das punições aplicadas em processos dessa natureza.

Durante o período analisado, foram registrados dois casos de demissão. A título informativo, registre-se que um dos casos (Processo celetista nº 12023.000045/2014-17) envolveu empregado público do SERPRO, ocupante do cargo de auxiliar/apoio operacional, por ter assediado sexualmente uma funcionária de uma empresa terceirizada nas instalações do Ministério da Fazenda, órgão onde estava lotado à época.

Sua demissão fundamentou-se no artigo 482, alínea b da CLT, “incontinência de conduta ou mau procedimento”. Portanto, embora o tipo de irregularidade tenha sido classificado no CGU-PAD como assédio moral, observa-se que o caso apura situação específica de assédio sexual.

O outro caso de demissão ocorreu nos autos do PAD nº 23104.000972/2016-15. No caso, a pena foi infligida a docente da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) em virtude de assédio moral praticado contra aluna da citada instituição de ensino, tendo sua conduta sido enquadrada nos artigos 116, incisos I, II, IX e XI e 117, IX e XV da Lei nº 8.112/90.

²⁴ A relação dos processos em que cada pena foi aplicada está especificada no Anexo III, aba “Punidos”.

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, em última instância, dificulta sua configuração e seu 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 18 enquadramentos legais distintos²⁵ nos processos envolvendo casos de assédio. Segue a tabela contendo a relação completa das capitulações legais encontradas no âmbito da pesquisa:

Quadro x: Enquadramentos legais verificados nos processos analisados

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, 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
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	Promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição
Art.117, VI da Lei nº 8.112/90	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
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.117, XII da Lei nº 8.112/90	Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições
Art.117, XV da Lei nº 8.112/90	Proceder de forma desidiosa

²⁵ A relação completa dos enquadramentos identificados está exposta no Anexo IV, aba “Enquadramentos”.

Art.117, XVII da Lei nº 8.112/90	Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias
Art.117, XVIII da Lei nº 8.112/90	Exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho
Art.132, IV da Lei nº 8.112/90	Improbidade administrativa
Art.132, V da Lei nº 8.112/90	Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição
Art. 482, b da CLT	Incontinência de conduta ou mau procedimento
Art. 482, k 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 de cada enquadramento?

Dos 270 processos de assédio moral examinados, foram contabilizados **95** enquadramentos²⁶ nos tipos especificados no item a.3 acima.

Vale lembrar que uma mesma conduta pode ter sido amoldada em mais de um tipo. No processo nº 23081.005566/2013-01, por exemplo, o acusado restou incurso nos artigos 116, incisos III e IX e 117, inciso V da Lei nº 8.112/90.

Neste caso, foram computadas 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.

²⁶ A relação completa dos enquadramentos identificados está exposta no Anexo IV, aba “Enquadramentos”. Registre-se que o número de enquadramentos é maior que o quantitativo de processos porque, a uma, há processos com mais de acusado, e a duas, uma mesma conduta pode ter sido enquadrada em mais de um dispositivo legal.

Em 39 casos²⁷, não foi possível identificar em qual dispositivo legal a conduta se subsumiu, devido à insuficiência ou ausência de informações no Sistema CGU-PAD.

Em outros 170 casos²⁸ não houve incidência em hipótese de enquadramento. Nesse rol se inserem os seguintes processos: aqueles cujo acusado foi submetido a outro inquérito disciplinar e aqueles que foram arquivados, exceto quando o arquivamento se fundamentou na prescrição da penalidade aplicável à espécie.

De fato, quando o arquivamento se dá em função do advento da prescrição, o acusado é considerado culpado e a conduta a ele atribuída, tipificada como ilícito disciplinar.

O que ocorre, neste caso, é que a pena deixa de ser aplicada em razão de a pretensão punitiva já estar extinta pelo instituto da prescrição. Ou seja, a falta funcional é comprovada, mas os efeitos da punição são afastados.

Para as demais hipóteses de arquivamento (absolvição, celebração de TAC, morte do acusado, etc.) não há que se falar em capitulação legal da conduta. O mesmo se pode dizer quando o julgamento de um processo determina a abertura de outro, uma vez que, nesse caso, a apuração remanesce inconclusa.

Dito isso, segue tabela mostrando a incidência em cada um dos enquadramentos identificados:

Tabela 6: Incidência dos enquadramentos legais identificados

Enquadramento legal	Nº de ocorrências	Percentual (%)
Violação ao Art.116, IX da Lei nº 8.112/90	28	9,21
Violação ao Art.116, XI da Lei nº 8.112/90	19	6,25
Violação ao Art.116, III da Lei nº 8.112/90	9	2,96
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	6	1,97
Art. 482, b da CLT	6	1,97
Violação ao Art.116, I da Lei nº 8.112/90	3	0,99
Art.117, IX da Lei nº 8.112/90	3	0,99
Violação ao Art.116, II da Lei nº 8.112/90	2	0,66
Violação ao Art.116, V da Lei nº 8.112/90	2	0,66
Art.132, IV da Lei nº 8.112/90	2	0,66
Art.117, VI da Lei nº 8.112/90	1	0,33
Art.117, XII da Lei nº 8.112/90	1	0,33
Art.117, XV da Lei nº 8.112/90	1	0,33
Art.117, XVII da Lei nº 8.112/90	1	0,33
Art.117, XVIII da Lei nº 8.112/90	1	0,33
Art.132, V da Lei nº 8.112/90	1	0,33
Art. 482, k da CLT	1	0,33
Outros	8	2,63
Prejudicado	39	12,82
Não se aplica	170	55,92
Total	304	100%

²⁷ A relação dos processos cuja análise do enquadramento restou prejudicada está exposta no Anexo IV, aba “Prejudicados”.

²⁸ A relação de processos que fogem à aplicação de qualquer hipótese de enquadramento está exposta no Anexo IV, aba “Não se aplica”.

Examinando os dados da tabela, nota-se que mais da metade dos casos de assédio (55,92%) não estavam submetidos a nenhuma hipótese de enquadramento. Esse resultado encontra explicação no fato de que, dos 270 processos analisados, 164 resultaram em arquivamento, conforme apontado no item a deste relatório.

No mais, verifica-se que a prática do assédio tem sido frequentemente amoldada como descumprimento dos deveres funcionais positivados no artigo 116, da Lei nº 8.112/90, notadamente, violação aos seus incisos IX, “Manter conduta compatível com a moralidade administrativa”, observada em 9,21% dos casos, e XI, “Tratar com urbanidade as pessoas”, com 6,25%.

Excluindo-se os casos em que o enquadramento não é aplicável (170) e aqueles em que sua análise restou prejudicada (39), observa-se um aumento percentual em relação aos valores obtidos anteriormente:

Tabela 7: Incidência dos enquadramentos legais identificados, excluindo os casos não aplicáveis

Enquadramento legal	Nº de ocorrências	Percentual (%)
Violação ao Art.116, IX da Lei nº 8.112/90	28	29,47
Violação ao Art.116, XI da Lei nº 8.112/90	19	20
Violação ao Art.116, III da Lei nº 8.112/90	9	9,47
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	6	6,32
Art. 482, b da CLT	6	6,32
Violação ao Art.116, I da Lei nº 8.112/90	3	3,16
Art.117, IX da Lei nº 8.112/90	3	3,16
Violação ao Art.116, II da Lei nº 8.112/90	2	2,11
Violação ao Art.116, V da Lei nº 8.112/90	2	2,11
Art.132, IV da Lei nº 8.112/90	2	2,11
Art.117, VI da Lei nº 8.112/90	1	1,05
Art.117, XII da Lei nº 8.112/90	1	1,05
Art.117, XV da Lei nº 8.112/90	1	1,05
Art.117, XVII da Lei nº 8.112/90	1	1,05
Art.117, XVIII da Lei nº 8.112/90	1	1,05
Art.132, V da Lei nº 8.112/90	1	1,05
Art. 482, k da CLT	1	1,05
Outros	8	8,42
Total	95	100%

Nesse cenário, nota-se um aumento proporcional no percentual de incidência dos enquadramentos especificados. No caso da inobservância ao artigo 116, incisos IX e XI da Lei nº 8.112/90, houve um incremento de 9,21% para 29,47% e 6,25% para 20%, respectivamente.

Ou seja, juntos, esses dispositivos somam quase metade (49,47%) dos enquadramentos verificados, quando se consideram apenas os registros válidos (excluindo os prejudicados e os que não se aplicam).

O resultado apurado guarda consonância com a constatação de que quase 90% das penas cominadas em processos de assédio são de advertência e suspensão. Com efeito, o descumprimento de deveres funcionais atrai a aplicação do artigo 129²⁹ da Lei nº 8.112/90, o qual preceitua que, a depender das circunstâncias atenuantes ou agravantes, aplicar-se-á a penalidade de advertência ou suspensão.

b) Quantos processos resultaram em arquivamento?

Conforme já se adiantou no decorrer deste relatório, 164 processos de assédio moral restaram arquivados dentre os 270 que compuseram a amostra, o que equivale a 60,74% do total analisado.

Desconsiderando-se os processos que resultaram 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 75,23%.

b.1) Qual a causa do arquivamento?

Os arquivamentos fundamentaram-se em diferentes causas: a) absolvição; b) ausência de indiciamento; c) prescrição da pena; d) Termo de Ajustamento de Conduta; e) falecimento do acusado; e f) causa não identificada.

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 ausência de indiciamento indica as situações em que o acusado é inocentado, porém sem ter passado pela fase de indiciamento.

Embora nas duas situações o resultado, na prática, seja o mesmo (exculpação do acusado), essa distinção se mostra importante para as pretensões do estudo, conforme se verá mais à frente.

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?

Esses três subitens serão respondidos conjuntamente.

²⁹ Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Conforme dito, dos 270 processos de assédio moral analisados, 164 redundaram em arquivamento. Os motivos que levaram ao arquivamento dos citados processos variam, assim como a incidência em cada um dos motivos especificados.

Em análise dos processos arquivados, constatou-se que 10 processos foram arquivados em decorrência da absolvição do acusado³⁰; 135 por absolvição, porém sem indiciamento do acusado³¹; 10 devido à prescrição da penalidade aplicável³²; 2 por falecimento do acusado³³; 3 por celebração de TAC³⁴; e 4 sem causa identificada³⁵.

Para facilitar a comparação entre os dados, iremos expô-los no formato de tabela, em valores absolutos e percentuais:

Tabela 8: Causas de arquivamento

Causa do Arquivamento	Número de Ocorrências	Percentual (%)
Absolvição – com indicição	10	6,10
Absolvição – sem indicição	135	82,32
Prescrição	10	6,10
Falecimento	2	1,22
TAC	3	1,83
Causa não identificada	4	2,43
Total	164	100%

Como se vê, há uma predominância absoluta de arquivamentos ocorridos em função da absolvição do acusado sem que este tenha sido indiciado nos autos (82,32%), seguido da absolvição (com indicição) e prescrição, ambos com percentual de incidência de 6,10%.

RESPOSTA DO PROBLEMA DE PESQUISA

Qual o índice de punição relativo aos procedimentos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio moral na Administração Pública Federal?

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 é baixo.

De fato, no escopo do estudo, foram avaliados 270 processos de assédio moral julgados no período de 2014 a 2018. Das análises realizadas, verificou-se que apenas 20% das apurações

³⁰ A relação dos processos arquivados em virtude da absolvição do acusado está exposta no Anexo V, aba “Absolvição”.

³¹ A relação dos processos arquivados sem indiciamento do acusado está exposta no Anexo V, aba “Não indicição”.

³² A relação dos processos arquivados devido à prescrição da pena está exposta no Anexo V, aba “Prescrição”.

³³ A relação dos processos arquivados em razão do falecimento do acusado está exposta no Anexo V, aba “Falecimento”.

³⁴ A relação dos processos arquivados em função da celebração de TAC está exposta no Anexo V, aba “TAC”.

³⁵ A relação dos processos em que não foi possível identificar a causa do arquivamento está exposta no Anexo V, aba “Causa desconhecida”.

resultaram em algum tipo de punição, enquanto que a média percentual dos processos do SISCOR com ao menos uma apenação é de 26,3%.

Essa 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 desta natureza está abaixo do patamar médio de condenação do SISCOR?

Tal questão pode ser respondida da seguinte maneira: porque o índice de arquivamento é alto.

Com efeito, o estudo revelou que o percentual de processos que resultaram em arquivamento é de 60,74%, podendo chegar a 75,23% desconsiderando-se os processos cujo agente foi submetido a outra apuração e aqueles cuja análise restou prejudicada.

É de se observar como os índices de punição e arquivamento parecem se relacionar de maneira inversamente proporcional um ao outro: quanto menor o percentual de punição, maior o de arquivamento; e quanto maior o percentual de punição, menor o de arquivamento; e vice-versa.

Em análise dos fundamentos que subsidiaram o arquivamento dos feitos, chegou-se a um resultado expressivo: 82,32% dos processos arquivados tiveram como causa evidente a absolvição do acusado sem que este fosse submetido à indicição, seguido da absolvição (com indicição) e prescrição, ambos com apenas 6,10%.

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 provas 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 Instrução Normativa CGU nº 14/2018, em seu artigo 9º, define-o da seguinte forma:

“O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional (...)”.

Se por um lado o artigo 143³⁶ da Lei nº 8.112/90 impõe a obrigatoriedade de apuração das irregularidades que chegam ao conhecimento da Administração, por outro, o artigo 144, § único³⁷,

³⁶ 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.

³⁷ Art. 144. Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

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 da sede disciplinar propriamente dita, sob pena de inobservância aos 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”³⁸.

“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”³⁹. [Grifos não originais]

Em relação ao presente estudo, vislumbra-se que o juízo de admissibilidade que vem sendo realizado nas unidades do SISCOR, no que tange aos casos de assédio moral, tem padecido de graves deficiências técnicas.

Tal entendimento é obtido quando se verifica que 75,23% dos processos de assédio julgados nos últimos cinco anos foram arquivados, sendo que em 82,32% das situações o acusado sequer chegou a ser indiciado nos autos, devido à ausência de elementos de prova capazes de sustentar uma acusação formal contra o agente.

Considerando o total de processos analisados, o percentual de arquivamento sem indiciamento corresponde a 50% dos casos, aumentando para 61,93% caso excluídas as análises prejudicadas e as apurações que redundaram na abertura de outro feito disciplinar.

Todavia, não se pode relevar que os casos envolvendo situações de assédio moral não são fáceis de serem comprovados. 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.

Também não raras vezes o ilícito é cometido sem a presença de testemunhas, ou essas se recusam a colaborar com receio de represálias. Nessas situações, a chance de a apuração disciplinar prosperar é muito baixa, pois no campo da discussão o que normalmente acontece é uma troca de acusações entre vítima e agressor, a chamada “palavra contra palavra”.

É o caso, então, de a Administração buscar mecanismos de proteção ao agente vitimado bem assim às eventuais testemunhas, de modo a incentivar que as ocorrências da prática de

³⁸ MATTOS, 2010, p. 577

³⁹ COSTA, 2011, p. 292.

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, e o processo acaba sendo arquivado.

Por outro lado, por mais crível que se afigure uma denúncia de assédio, é imprescindível que a Administração se atenha às questões técnicas que a análise requer, quando da realização do juízo de admissibilidade.

É dizer, um relato detalhado, em princípio, não é suficiente para a emissão de um juízo de admissibilidade positivo. Para que isso ocorra, é necessário que a narrativa esteja acompanhada de elementos mínimos capazes de comprovar a autoria e materialidade da infração, tais como testemunhas, e-mails, mensagens instantâneas de aplicativos, dentre outros.

Um juízo de admissibilidade bem executado impacta diretamente no desfecho e no tempo de duração de um procedimento disciplinar. Ciente dessa importância, a Corregedoria-Geral da União tem proposto às unidades supervisionadas a adoção de um novo modelo de análise de admissibilidade. É a chamada Matriz de Responsabilização.

Esse modelo propõe que as análises prévias à decisão de instauração sejam realizadas sob um novo enfoque, no qual a narrativa dos fatos cede lugar à comprovação dos fatos. Sua materialização ocorre por meio de uma planilha, na qual, basicamente, para cada fato apontado, indicam-se os supostos responsáveis e as respectivas provas associadas.

É uma solução simples, porém eficaz, na medida em que, ao direcionar o foco da análise para a comprovação dos fatos, tende a reduzir as chances de se instaurarem feitos disciplinares de forma açodada.

Por outro lado, 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. Requisitar 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, independentemente do tipo de irregularidade a ser apurada.

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 também arquivados por falta de provas.

Por fim, avançando na proposição de ideias, é de bom alvitre que, em eventuais ações de conscientização promovidas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o público alvo seja orientado não apenas a denunciar os casos de assédio, mas também a fazê-lo da forma correta, instruindo as denúncias com o máximo de informações e documentos tendentes a comprovar as alegações apresentadas (data, hora e local dos fatos, nomes das testemunhas, e-mails, mensagens instantâneas, dentre outros).

CONCLUSÃO

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

Com base na análise de 270 processos punitivos concluídos nos últimos cinco anos, verificou-se que:

- 48,89% dos processos de assédio analisados foram instaurados no âmbito do Ministério da Educação;
- 20% das apurações resultaram na aplicação de alguma penalidade disciplinar e 60,74% resultaram em arquivamento;
- Desconsiderando os processos cuja análise foi prejudicada e aqueles cujo acusado foi submetido a outro processo, os percentuais de punição e arquivamento sobem para 24,77% e 75,23%, respectivamente;
- 53,45% das penas aplicadas foram de advertência, seguida da de suspensão, com 36,21%;
- A prática do assédio moral não está tipificada na Lei nº. 8.112/90, como infração disciplinar, daí seu enquadramento frequente como descumprimento de deveres funcionais capitulados no artigo 116, da Lei nº 8.112/90, notadamente, incisos IX e XI;
- As principais causas de arquivamento dos processos foram a absolvição do acusado sem indicição, com 82,32%, seguida da absolvição com indicição e a prescrição, com 6,10% cada uma.

As constatações acima forneceram os subsídios necessários para obtenção de resposta à pergunta-chave do estudo, que consistia em saber o índice de punição dos procedimentos disciplinares instaurados nas unidades integrantes do SISCOR para apuração de condutas de assédio moral.

Assim, após a análise dos 270 processos da amostra, chegou-se à conclusão de que o percentual de condenação das apurações disciplinares instauradas para esse fim está abaixo do percentual médio de apenação no SISCOR, calculado em 26,3% dentro do período considerado.

De fato, averiguou-se que apenas 24,77% dos processos analisados resultaram em algum tipo de punição. Por outro lado, identificou-se um elevado índice de arquivamento: 75,23%.

No mais, a constatação de que 82,32% dos arquivamentos ocorreram de forma prematura, sem o indiciamento do acusado, levou à conclusão de que a causa do problema poderia estar relacionada ao receio de represálias do agente vitimado em apresentar denúncias e provas para desencadeamento das investigações, bem como a deficiências na realização do juízo prévio à instauração dos feitos disciplinares.

Nesse contexto, expôs-se o entendimento de que a melhoria do cenário diagnosticado demandaria, necessariamente i) inclusão na Lei nº. 8.112/90 de dispositivo tipificando a conduta de prática de assédio moral, com o respectivo enquadramento ii) busca de mecanismo de proteção aos denunciantes e testemunhas da prática do assédio; iii) busca do padrão de qualidade do juízo de admissibilidade que vem sendo realizado nas unidades do SISCOR acerca da ocorrência dessa irregularidade.

Face ao exposto, e, especificamente, visando alterar à realização do juízo de admissibilidade, a Matriz de Responsabilização foi apresentada como instrumento de aprimoramento dessas análises. Esse novo modelo, que vem sendo proposto às unidades supervisionadas pela Corregedoria-Geral da União, sugere uma mudança de paradigma, em que o foco do exame passa a ser a comprovação dos fatos.

Registrou-se também que a utilização da Matriz de Responsabilização em caso de denúncias de assédio revelar-se-ia bastante apropriada para o momento, tendo em vista a edição da nova Lei de Abuso de Autoridade, a qual define como crime a deflagração de ação disciplinar sem justa causa fundamentada.

Por fim, sugeriu-se que em eventuais ações de conscientização e prevenção do assédio, fossem emitidas orientações específicas quanto à instrução de denúncias, a fim de que estas tenham maiores chances de prosperar na seara administrativa.