

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

ESTUDO TEMÁTICO

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

Brasília, janeiro de 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

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

CGU/CGU-2023-01

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 DE 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

ELABORAÇÃO:
SANDRA YUMI MIADA

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU
Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.
Copyright © 2023 Controladoria-Geral da União



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	19
CONCLUSÃO.....	20

INTRODUÇÃO

TEMA

O presente estudo tem por objeto o tema do assédio sexual, mais precisamente, o tratamento correicional 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 sexual.

JUSTIFICATIVA/EVIDÊNCIAS

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define assédio sexual como atos, insinuações, contatos físicos forçados, convites impertinentes, desde que apresentem uma das características a seguir: ser uma condição clara para manter o emprego; influir nas promoções da carreira do assediado; prejudicar o rendimento profissional, humilhar, insultar ou intimidar a vítima; ameaçar e fazer com que as vítimas cedam por medo de denunciar o abuso.

Márcia Bessa, Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região e gestora do Programa Trabalho Seguro resalta que o assédio sexual se caracteriza por uma ação reiterada, mas dependendo do caso pode até ser considerado como um ato único, em que a vítima, que pode ser mulher ou homem, acaba sendo intimidada com incitações sexuais inoportunas.

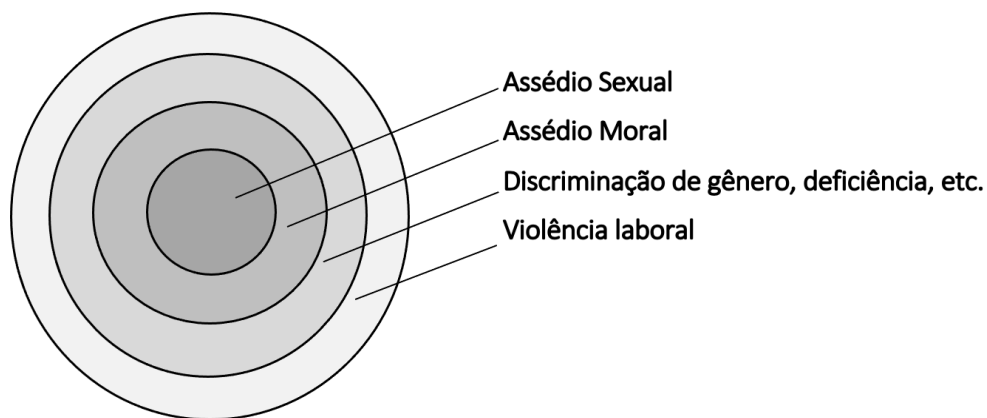
José Wilson Ferreira Sobrinho² destaca que para o conceito de assédio sexual é determinante o comportamento subsequente à não aceitação da proposta de índole sexual. Assim, se a outra parte não se mostra inclinada a aceitar essa proposta e mesmo assim continua sendo abordada na mesma direção, nesse momento surge a figura do assédio sexual.

Segundo a Assistente Social do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, Karla Valle, o assédio sexual insere-se no contexto de um problema mais amplo, o da violência laboral, definida por BARRETO e HELOANI como todas as formas de comportamento agressivo ou abusivo que possam causar dano físico, psicológico ou desconforto em suas vítimas.

Nessa linha, pode-se pensar em violência laboral como gênero e as discriminações de gênero, deficiência, étnico-racial, etária; o assédio moral e, ainda, o assédio sexual, como subtipos da violência no trabalho.

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. José Wilson Ferreira Sobrinho (1996, p.62).



A doutrina distingue dois tipos de assédio sexual³: assédio por chantagem e assédio por intimidação.

Assédio sexual por chantagem ou quid pro quo é o que ocorre quando há a exigência de uma conduta sexual, **em troca de benefícios ou para evitar prejuízos** na relação de trabalho.

Assédio sexual por intimidação ou ambiental é o que ocorre quando há provocações sexuais inoportunas no ambiente de trabalho, com o **objetivo de prejudicar a atuação laboral** de uma pessoa ou de criar uma situação ofensiva, de intimidação ou humilhação.

Portanto, a diferença entre um e outro é que enquanto no assédio sexual por chantagem o objetivo do assediador é obter um favorecimento sexual, no assédio sexual por intimidação a finalidade do agressor é tornar o ambiente de trabalho hostil para uma pessoa ou para um grupo de pessoas.

Quando provém de um superior hierárquico, o assédio sexual é denominado de **vertical descendente**; quando praticado por um ou mais subordinados contra o superior hierárquico é chamado de **vertical ascendente**. Já no caso do **assédio horizontal**, o ato é praticado entre colegas do mesmo nível hierárquico.

O assédio sexual é visto como uma violência psicológica capaz de gerar inúmeros sofrimentos à vítima, tanto físicos quanto psíquicos, dentre os quais podemos citar:

- Depressão, angústia, estresse, crises de choro, mal-estar físico e mental;
- Cansaço exagerado, falta de interesse pelo trabalho, irritação constante;
- Insônia, alterações no sono, pesadelos;
- Diminuição da capacidade de concentração e memorização;
- Isolamento, tristeza, redução da capacidade de se relacionar com outras pessoas e fazer amizades;
- Sensação negativa em relação ao futuro;
- Aumento de peso ou emagrecimento exagerado, aumento da pressão arterial, problemas digestivos, tremores e palpitações;
- Sentimento de culpa e pensamentos suicidas;
- Uso de álcool e drogas;

3. Informação extraída da cartilha sobre assédio sexual elaborada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em conjunto com o Ministério Público do Trabalho, de maio de 2017, disponível no site oficial da OIT, www.ilo.org.

- Tentativa de suicídio.

Além disso, as perdas se refletem também no ambiente de trabalho. Por vezes verifica-se, de um lado, a queda na produtividade e na qualidade do trabalho, e de outro, o aumento de licenças médicas, acidentes de trabalho, absenteísmo e rotatividade de pessoal.

Em relação à incidência do problema, dados de uma pesquisa⁴ feita em maio de 2019 pela consultoria de recrutamento executivo Talenses Group, com 3 215 entrevistados, revelam que 34% das mulheres já sofreram algum tipo de assédio sexual no ambiente de trabalho.

Das que sofreram, 79% relataram assédio verbal, 19% assédio físico e 2% não especificaram. Entre os homens, o número alcança 12%.

No que tange à Administração Pública Federal, em específico, nota-se que a quantidade de processos disciplinares instaurados⁵ no âmbito do SISCOR para apurar situações de assédio sexual aumentou no decorrer nos últimos anos:

ANO DE INSTAURAÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁶
NÚMERO DE PROCESSOS	0	2	6	19	94	60

Fonte: CGU-PAD

Como se vê, em 2014 não constava registro de nenhum processo de assédio sexual na base de dados do CGU-PAD. Já em 2018 o número de processos contabilizava quase uma centena de casos.

Em que pese o aumento no número de processos de assédio sexual, cabe alertar que o quantitativo de apurações tende a ser menor que o número de casos efetivamente ocorridos, pois muitas das vítimas não denunciam o assédio por motivos diversos, dentre os quais, medo de represália ou retaliação (demissão e rebaixamento de função), medo de transferência, receio de exposição extrema no ambiente de trabalho e familiar, dificuldade de abordagem do assunto, descrédito diante da resolução do problema, conforme explicam TERRUEL e BERTANI.

A Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001, tipificou o assédio sexual **por chantagem** como crime, conferindo a seguinte redação ao artigo 216-A do Código Penal:

“Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”.

A pena prevista é de detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos. Trata-se de evolução da legislação, pois essa conduta era enquadrada no crime de constrangimento ilegal, cuja pena é a de detenção por 3 meses a 1 ano ou multa para o transgressor, conforme o artigo 146 do Código Penal.

Quando o assediador sustenta a condição de servidor público federal, pode ser punido não apenas na esfera penal, como também nas esferas civil e administrativa.

Na Lei nº 8.112/90, o assédio sexual não está expressamente previsto como ilícito disciplinar. Nada obstante, tal conduta pode configurar afronta aos deveres funcionais da moralidade administrativa (artigo 116, inciso IX) e o de tratar com urbanidade as pessoas (artigo 116, inciso XI), dentre outros, podendo, ainda, configurar hipótese de demissão por improbidade administrativa (artigo

4. www.talenses.com

5. A relação dos processos disciplinares instaurados no período de janeiro de 2014 a outubro de 2019 está exposta no Anexo I.

6. Até 31 de outubro de 2019.

132, inciso IV), incontinência pública e conduta escandalosa (artigo 132, inciso V) e ofensa física no serviço (artigo 132, inciso VII).

Neste ano de 2019, em que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) completou 100 anos de existência, foi aprovada a primeira convenção que buscará a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho.

Trata-se da Convenção 190, que reconheceu que a violência e o assédio no trabalho levam à violação ou abuso dos direitos humanos e são ameaça à igualdade de oportunidades e, por isso, incompatíveis com o trabalho decente.

Assim, considerando a crescente relevância do tema em questão, aliada ao aumento no quantitativo de processos de assédio sexual na Administração Pública Federal e aos graves efeitos negativos gerados por essa prática nociva, justificam-se o interesse e a importância de se avaliar os resultados dos processos disciplinares destinados à apuração de casos de assédio sexual na Administração Pública Federal.

OBJETIVOS

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

Qual o índice de punição dos procedimentos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio sexual no poder executivo federal?

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

- a) Qual a incidência de processos por órgão de ocorrência?
- b) Qual o perfil do agressor e da vítima?
- c) Qual tipo de assédio é praticado com mais frequência: chantagem ou ambiental? Vertical ou horizontal?
- d) Quantos processos resultaram em aplicação de pena?
 - d.1) Quantas penas foram aplicadas em cada ano analisado?
 - d.2) Quais os tipos de penas aplicadas?
 - d.3) Qual o percentual de aplicação de cada pena?
- e) Quais os enquadramentos legais propostos?
 - e.1) Qual o percentual de incidência em cada enquadramento?
- f) Quantos processos resultaram em arquivamento?
 - f.1) Qual a causa do arquivamento?
 - f.2) Em quantos casos o acusado foi absolvido?
 - f.2) Em quantos casos a pena já estava prescrita?
 - f.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 1/1/2015 a 31/10/2019.**

O levantamento abrangeu 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 janeiro de 2015 a outubro de 2019, compreendeu um intervalo de tempo de quase cinco anos, aparentando ser suficiente para as pretensões do estudo.

Tendo em vista que o foco da análise estava 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 delas não resulta a aplicação de nenhuma penalidade. O resultado decorrente de tais investigações, por se cingir ao arquivamento ou abertura de outro feito disciplinar, revelou-se de pouco interesse para o presente estudo, motivo pelo qual deixaram de ser considerados.

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 tenham como assunto o tema do assédio sexual.**

Esse procedimento resultou em um conjunto de 49 (quarenta e nove) processos disciplinares⁷ punitivos que tiveram por objeto a apuração de casos de assédio sexual e que foram concluídos no período de janeiro de 2015 a outubro de 2019. Tais processos compõem a base de dados que foi examinada.

Importante destacar que no rol de processos selecionados não foram incluídos os casos em que o assédio sexual apareceu combinado com outros assuntos. A título de exemplo, um processo envolvendo assédio sexual e impuntualidade no serviço não foi considerado.

Uma vez definida a base de dados final nos moldes acima delineados, foram realizadas consultadas junto ao Sistema CGU-PAD, em relação a cada um dos 49 processos selecionados, para obtenção de informações acerca de cinco pontos de interesse: **a) resultado da apuração; b) enquadramento da conduta; c) perfil do assediador e o da vítima; d) tipo de assédio sexual praticado; e) envolvimento de menor de idade.**

O **resultado da apuração** indicou se o feito disciplinar foi concluído no sentido do arquivamento ou da punição. Em caso de apenação, fez-se apenas o registro da penalidade aplicada.

No entanto, quando a apuração resultou em arquivamento, coube averiguar se a decisão ocorreu em função da absolvição do acusado, prescrição da pena cominada, celebração de Termo de Ajus-

7. Os processos disciplinares que compõem a base de dados estão expostos no Anexo II.

tamento de Conduta, etc. atentando-se para os casos em que o arquivamento ocorreu sem o indiciamento do acusado, indicando potenciais falhas no juízo de admissibilidade.

O **enquadramento da conduta**, por sua vez, foi necessariamente apontado quando houve a efetiva punição do agente ou em caso de prescrição da penalidade imposta, ocasião em que a tipologia do delito também costuma estar associada.

A análise do **perfil** considerou o gênero das partes envolvidas (vítima e agressor).

O estudo também procurou avaliar o **tipo de assédio sexual** praticado a partir das suas vertentes: i) chantagem ou ambiental e ii) vertical ou horizontal.

Registra-se que tal análise demandou um esforço adicional consistente na leitura das peças processuais que integram os autos disciplinares, bem assim, eventuais consultas ao Sistema Macros para se averiguar a hipótese de ascendência hierárquica do agressor sobre a vítima.

Por fim, buscou-se descobrir se a vítima era, ou não, **menor de idade** na época da ocorrência do assédio.

Verificados os pontos assinalados, os dados foram consolidados e analisados, de modo que fossem obtidas respostas às questões apresentadas no tópico anterior:

- a) Qual a incidência de processos por órgão de ocorrência?
- b) Qual o perfil do agressor e da vítima?
- c) Qual tipo de assédio é praticado com mais frequência: chantagem ou ambiental? Vertical ou horizontal?
- d) Quantos processos resultaram em aplicação de pena?
 - d.1) Quantas penas foram aplicadas em cada ano analisado?
 - d.2) Quais os tipos de penas aplicadas?
 - d.3) Qual o percentual de aplicação de cada pena
- e) Quais os enquadramentos legais propostos?
 - e.1) Qual o percentual de incidência em cada enquadramento?
- f) Quantos processos resultaram em arquivamento?
 - f.1) Qual a causa do arquivamento?
 - f.2) Em quantos casos o acusado foi absolvido?
 - f.2) Em quantos casos a pena já estava prescrita?
 - f.3) Em quantos casos 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: “Qual o índice de punição dos procedimentos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio sexual no poder executivo federal? ”. Seguem as conclusões das análises.

RESULTADOS DAS ANÁLISES

O **Anexo II**⁸ traz a relação dos 49 processos disciplinares que compõem a amostra determinada.

O **Anexo III**⁹, por sua vez, contém uma planilha que traz o resultado dos exames realizados em relação aos 49 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 de ocorrência”, “Unidade de ocorrência”, “Fato sob Apuração”, “Assunto”, “Data de Ciência”, “Data de Instauração”, “Última Fase”, e “Data da 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”, “Enquadramento”, “Gênero do Assediador”, “Gênero da Vítima”, “Tipo de Assédio I”, “Tipo de Assédio II” e “Menor de Idade” foram produzidos no âmbito do presente estudo a partir das pesquisas e análises efetuadas junto ao Sistema CGU-PAD.

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:

Advertência	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de advertência ao acusado.
Suspensão (n)	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de suspensão ao acusado, sendo “n” o número de dias de suspensão.
Demissão	Situação em que o julgamento determinou a aplicação da pena de demissão ao acusado.
Arquivamento – Absolvição	Situação em que, tendo passado pela fase de indiciamento , o processo foi arquivado concluindo pela inocência do acusado.
Arquivamento – Não indicição	Situação em que, sem que o acusado tenha passado pela fase de indiciamento , o processo foi arquivado concluindo pela inocência do acusado.
Arquivamento – Falecimento	Situação em que o processo foi arquivado em razão do falecimento do acusado.
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 e do relatório, o qual trata especificamente deste assunto.

Nas colunas **GÊNERO DO ASSEDIADOR** e **GÊNERO DA VÍTIMA**, apontou-se o sexo das partes envolvidas: “masculino” ou “feminino”.

No **TIPO DE ASSÉDIO I** os casos de assédio sexual foram classificados em relação aos tipos “vertical ascendente”, “vertical descendente” ou “horizontal”.

Já o **TIPO DE ASSÉDIO II** buscou descobrir se o assédio foi do tipo “chantagem” ou “ambiental”.

Por fim, a coluna **MENOR DE IDADE** objetivou identificar os casos em que a vítima do assédio era menor de idade.

8. Anexo II, aba “Processos”.

9. Anexo III, aba “Análises”.

Nas situações em que a ausência ou incompletude das informações cadastradas no Sistema CGU-PAD prejudicou a realização do exame, atribuiu-se à análise o status de “prejudicado”.

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

a) Qual a incidência de processos por órgão de ocorrência?

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

ÓRGÃO	Nº DE OCORRÊNCIAS	PERCENTUAL (%)
Ministério da Educação	42	85,71
Ministério da Economia	3	6,12
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	2,04
Min. da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	1	2,04
Ministério da Infraestrutura	1	2,04
Ministério dos Direitos Humanos	1	2,04
Total	49	100%

Conforme mostram os dados da tabela acima, dos 49 processos selecionados, 42 foram instaurados em unidades vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), o que corresponde a **85,71%** dos casos.

No decorrer das análises, observou-se que os processos de assédio sexual instaurados no MEC frequentemente abrangiam situações envolvendo professores e alunos.

De fato, em 15 dos 49 casos analisados constatou-se¹⁰ se a incidência do binômio professor/aluno nos casos de assédio sexual, em 11 a incidência não foi identificada, e em 23 a análise foi prejudicada por ausência ou incompletude das informações cadastradas no Sistema CGU-PAD. Desta forma:

ENVOLVE PROFESSOR E ALUNO?	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Sim	15	30,61
Não	11	22,45
Prejudicado	23	46,94
Total	49	100%

Excluindo os casos em que a análise foi prejudicada, obtém-se os valores mostrados a seguir:

ENVOLVE PROFESSOR E ALUNO?	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Sim	15	57,69
Não	11	42,31
Total	26	100%

b) Qual o perfil do agressor e da vítima?

Em 100% dos casos analisados o assediador era do sexo masculino. Dentre as vítimas de assédio sexual, houve predominância do sexo feminino. Veja:

10. A relação de processos disciplinares em que se constatou o envolvimento de professores e alunos nos casos de assédio sexual apurados está especificada no Anexo V, aba “Processos”

SEXO DA VÍTIMA	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Feminino	25	51,02
Masculino	1	2,04
Prejudicado	23	46,94
Total	49	100%

Cabe anotar que nos casos em que a análise restou prejudicada não foi possível obter nenhuma informação sobre o gênero da vítima. Se tais processos forem desconsiderados da análise, temos os seguintes valores:

SEXO DA VÍTIMA	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Feminino	25	96,15
Masculino	1	3,85
Total	26	100%

O estudo também buscou saber, dentre as vítimas, quantas delas eram menores de idade. Eis o resultado do levantamento:

MENOR DE IDADE	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Sim	8	16,33
Não	17	34,69
Prejudicado	24	48,98
Total	49	100%

Excluindo-se os registros prejudicados, chega-se ao seguinte resultado:

MENOR DE IDADE	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Sim	8	32%
Não	17	68%
Total	25	100%

c) Qual tipo de assédio é praticado com mais frequência?

O resultado das análises indica que o assédio vertical descendente (36,73%) se sobressai em comparação ao assédio vertical ascendente (0%) e ao horizontal (16,33%):

TIPO DE ASSÉDIO (I)	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Descendente	18	36,73
Ascendente	0	0
Horizontal	8	16,33
Prejudicado	23	46,94
Total	49	100%

Cabe anotar que em 46,94% das situações a ausência ou insuficiência de informações prejudicou a realização da análise. Se tais casos forem excluídos da contagem, observa-se um incremento proporcional nos percentuais atrelados a cada tipo:

TIPO DE ASSÉDIO (I)	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Descendente	18	69,23
Ascendente	0	0
Horizontal	8	30,77
Total	26	100%

Sob outro aspecto, observa-se que o assédio sexual ambiental (44,90%) aparece com mais frequência que o assédio por chantagem (4,08%), num cenário em que 51,02% das análises restaram prejudicadas:

TIPO DE ASSÉDIO (II)	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Ambiental	22	44,90
Chantagem	2	4,08
Prejudicado	25	51,02
Total	49	100%

Seguem os valores da tabela anterior ajustados, desta feita considerando-se apenas os resultados válidos:

TIPO DE ASSÉDIO (II)	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Ambiental	22	91,67
Chantagem	2	8,33
Total	24	100%

d) Quantos processos resultaram em aplicação de pena?

Dos 49 processos de assédio selecionados, verificou-se que **19¹¹ resultaram na aplicação de algum tipo de penalidade disciplinar, ou seja, 38,78% do conjunto de processos analisados.**

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

RESULTADO	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Punição	19	38,78
Arquivamento ¹²	18	36,73
Submetido a outro processo ¹³	7	14,29
Prejudicado ¹⁴	5	10,20
Total	49	100%

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 dado conclusivo acerca do resultado da apuração.

Excluindo-se esses processos da presente análise, tem-se um aumento proporcional no percentual de processos que resultaram em punição e arquivamento. Veja:

RESULTADO	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Punição	19	51,35
Arquivamento	18	48,65
Total	37	100%

11. A relação de processos que redundaram na aplicação de penalidades está exposta no Anexo III, aba "Penalidade".

12. A relação de processos que resultaram em arquivamento está exposta no Anexo III, aba "Arquivamento".

13. A relação de processos que resultaram na abertura de outro procedimento disciplinar está exposta no Anexo III, aba "Submetido".

14. A relação de processos cujas análises restaram prejudicadas está exposta no Anexo III, aba "Prejudicado".

d.1) Quantas penas foram aplicadas em cada ano analisado?

ANO	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
2015	1	5,26
2016	0	0
2017	0	0
2018	6	31,58
2019 ¹⁵	12	63,16
Total	19	100%

Os dados apontam um aumento na quantidade de penas aplicadas, principalmente no ano de 2019, o que pode ser explicado em razão do número relativamente maior de processos de assédio sexual instaurados no ano de 2018:

ANO DE INSTAURAÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ¹⁶
NÚMERO DE PROCESSOS	0	2	6	19	94	60

Fonte: CGU-PAD

De fato, dos 12 processos que resultaram em punição no ano de 2019, verifica-se que 9 foram deflagrados no ano anterior ao do julgamento, ou seja, em 2018

d.2) Quais os tipos de penas aplicadas?

As penas aplicadas nos processos de assédio sexual vão desde uma simples advertência até a demissão. Eis as penalidades identificadas no escopo do levantamento:

- Advertência
- Suspensão
- Demissão

d.3) Qual o percentual de aplicação de cada pena?

Segue tabela mostrando a quantidade de vezes¹⁷ que cada pena foi aplicada, considerando-se os processos analisados:

PENALIDADE	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	PERCENTUAL (%)
Advertência	5	26,32
Suspensão	8	42,10
Demissão	6	31,58
Total	19	100%

Os dados apontam que **42,10%** das penas decorrentes dos processos de assédio sexual foram de **suspensão**, seguida da de **demissão**, com **31,58%**, e por fim, de **advertência**, com **26,32%**.

Em relação à penalidade de suspensão, nota-se uma acentuada variação na dosimetria da pena aplicada, sendo o número médio de dias de suspensão de 40,25 dias:

15. Até 30 de outubro de 2019.

16. Até 31 de outubro de 2019.

17. A relação dos processos em que cada pena foi aplicada está especificada no Anexo III, aba "Penalidade".

NÚMERO DE DIAS DE SUSPENSÃO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
2	1
20	1
30	4
90	2

e) Quais os enquadramentos legais propostos?

O assédio sexual 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.

Isso se reflete na diversidade de tipologias associadas ao ilícito, tendo sido identificados 12 (doze) dispositivos legais distintos no âmbito do presente estudo.

Segue a tabela contendo a relação completa das capitulações legais verificadas:

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, IX da Lei nº 8.112/90	Manter conduta compatível com a moralidade administrativa
Violação ao Art.116, X da Lei nº 8.112/90	Ser assíduo e pontual ao serviço
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, 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.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, h da CLT	Ato de indisciplina ou de insubordinação
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.

e.1) Qual o percentual de incidência de cada enquadramento?

Dos 49 processos de assédio sexual examinados, foram contabilizados **39 enquadramentos** nos tipos especificados no item e acima.

Vale lembrar que uma mesma conduta pode ter sido amoldada em mais de um tipo. No processo nº 23208.003020/2018-09, por exemplo, o acusado restou incurso nos artigos 116, incisos III e IX da Lei nº 8.112/90.

Neste caso, foram computadas duas ocorrências distintas: a primeira no artigo 116, inciso III e a segunda no artigo 116, inciso IX.

Em 6 casos, 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 25 casos não houve incidência em nenhuma hipótese de enquadramento. Nesse rol se inserem os seguintes processos: aqueles cujo acusado foi submetido a outro inquérito disciplinar e aqueles que foram arquivados.

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

ENQUADRAMENTO LEGAL	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Violação ao Art.116, IX da Lei nº 8.112/90	8	11,43
Violação ao Art.116, III da Lei nº 8.112/90	7	10
Violação ao Art.116, I da Lei nº 8.112/90	5	7,14
Art.132, V da Lei nº 8.112/90	4	5,71
Violação ao Art.116, XI da Lei nº 8.112/90	3	4,28
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	3	4,28
Art. 482, b da CLT	3	4,28
Art.132, IV da Lei nº 8.112/90	2	2,86
Violação ao Art.116, II da Lei nº 8.112/90	1	1,43
Violação ao Art.116, X da Lei nº 8.112/90	1	1,43
Art.117, IX da Lei nº 8.112/90	1	1,43
Art. 482, h da CLT	1	1,43
Prejudicado	6	8,58
Não se aplica	25	35,72
Total	70	100%

Os dados mostram que a prática do assédio sexual tem sido frequentemente amoldada como descumprimento dos deveres funcionais positivados no artigo 116, da Lei nº 8.112/90, notadamente, **inciso IX**, “Manter conduta compatível com a moralidade administrativa”, com 11,43% dos casos; **inciso III**, “Observar as normas legais e regulamentares”, com 10%; e **inciso I**, “Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo”, com 7,14%.

Excluindo-se os casos em que o enquadramento não é aplicável (25) e aqueles em que sua análise restou prejudicada (6), observa-se um aumento proporcional nos valores percentuais calculados:

ENQUADRAMENTO LEGAL	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Violação ao Art.116, IX da Lei nº 8.112/90	8	20,51
Violação ao Art.116, III da Lei nº 8.112/90	7	17,95
Violação ao Art.116, I da Lei nº 8.112/90	5	12,82
Art.132, V da Lei nº 8.112/90	4	10,27
Violação ao Art.116, XI da Lei nº 8.112/90	3	7,69
Art.117, V da Lei nº 8.112/90	3	7,69
Art. 482, b da CLT	3	7,69
Art.132, IV da Lei nº 8.112/90	2	5,14
Violação ao Art.116, II da Lei nº 8.112/90	1	2,56
Violação ao Art.116, X da Lei nº 8.112/90	1	2,56
Art.117, IX da Lei nº 8.112/90	1	2,56
Art. 482, h da CLT	1	2,56
Total	39	100%

Nesse cenário, nota-se um aumento proporcional no percentual de incidência dos enquadramentos especificados. No caso da inobservância ao artigo 116, **incisos IX, III e I** da Lei nº 8.112/90, houve um incremento de 11,43% para 20,51%; de 10% para 17,95%; e de 7,14% para 12,82%, respectivamente.

Ou seja, juntos, esses dispositivos somam **mais da metade** (51,28%) dos enquadramentos verificados, quando se consideram apenas os registros válidos (excluindo os prejudicados e os que não se aplicam).

f) Quantos processos resultaram em arquivamento?

Conforme já se adiantou no decorrer deste relatório, **18 processos de assédio sexual restaram arquivados** dentre os 49 que compuseram a amostra, o que equivale a **36,73%** 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 **48,65%**.

f.1) Qual a causa do arquivamento?

Os arquivamentos fundamentaram-se em diferentes causas: **a) absolvição com indicição; b) absolvição sem indicição; c) falecimento do acusado; d) outros motivos.**

Em relação às duas primeiras causas apontadas, faz-se necessária uma observação. A absolvição com indicição, neste contexto, refere-se aos casos em que o acusado, **tendo passado pela fase de indicição**, 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 indicição**.

f.2) Em quantos casos o acusado foi absolvido?

f.3) Em quantos casos a pena já estava prescrita?

f.4) Em quantos casos sequer houve indiciamento do acusado?

Esses três subitens serão respondidos conjuntamente.

Conforme dito, dos 49 processos de assédio sexual analisados, 18 redundaram em arquivamento¹⁸. A tabela a seguir mostra a incidência, em valores absolutos e percentuais, em cada uma das causas de arquivamentos identificadas:

CAUSA DO ARQUIVAMENTO	VALOR ABSOLUTO	VALOR PERCENTUAL (%)
Absolvição – com indicição ¹⁹	2	11,11
Absolvição – sem indicição ²⁰	14	77,79
Falecimento ²¹	1	5,55
Prescrição	0	0
Outros ²²	1	5,55
Total	18	100%

Como se vê, predominam os casos de arquivamento ocorridos em virtude da absolvição sem indiciamento (77,79%), seguido da absolvição com indiciamento, cujo percentual de incidência é de 11,11%.

Em relação ao total de processos (49), os arquivamentos **sem indicição** e **com indicição** correspondem a 28,57% e 4,08% dos casos analisados.

18. A relação de processos que resultaram em arquivamento está listada no Anexo IV, aba “Arquivamento”.

19. A relação de processos cujo acusado foi absolvido após ter sido indiciado está exposta no Anexo IV, aba “Absolvição indicição”.

20. A relação de processos cujo acusado foi absolvido sem ter sido indiciado está exposta no Anexo IV, aba “Absolvição sem indicição”.

21. A relação de processos em que houve falecimento do acusado no curso do processo está exposta no Anexo IV, aba “Falecimento”.

22. A relação de processos cujo arquivamento se deu por motivos outros está exposta no Anexo IV, aba “Outros”.

RESPOSTA DO PROBLEMA DE PESQUISA

Qual o índice de punição dos procedimentos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio sexual na Administração Pública Federal?

As conclusões do estudo apontam que o percentual de punição dos processos disciplinares de assédio sexual instaurados no âmbito do SISCOR é de **38,78%**, podendo chegar a **51,35%** se desconsiderados os processos cuja análise acabou prejudicada e aqueles cujo agente foi submetido a outro feito disciplinar.

A média percentual de processos do SISCOR com ao menos uma apenação²³ é de **42,14%**:

ANO	2015	2016	2017	2018	2019	Média
PERCENTUAL (%)	26,6	30,8	36	56,5	60,8	42,14

Observe que o índice médio de punição do SISCOR (**42,14%**) está situado dentro dos percentuais mínimo (**38,78%**) e máximo (**51,35%**) calculados para os processos que apuram situações específicas de assédio sexual, sendo possível concluir que o nível de punição dos processos dessa natureza é compatível com o da média geral de processos disciplinares instaurados no SISCOR.

A título de comparação, vale anotar que os casos de assédio sexual têm sido punidos com mais frequência e com mais rigor que os de assédio moral.

Com efeito, as conclusões de um estudo temático²⁴ realizado na COAP apontam que o grau de punição dos processos de assédio moral varia de **20% a 24,77%**, enquanto que o dos processos de assédio sexual, conforme visto, varia de **38,78% a 51,35%**.

Outrossim, mais da metade das penas aplicadas em processos de assédio moral foram de advertência (53,45%), seguida da de suspensão (36,21%), de modo que ambas as penas, juntas, somam quase 90% das punições aplicadas em feitos disciplinares que apuram esse tipo de irregularidade.

Em relação aos processos de assédio sexual, o presente estudo mostrou que 42,10% das penas decorrentes de tais processos foram de suspensão, seguida da de demissão, com 31,58%, e por fim, de advertência, com 26,32%. Segue tabela comparativa:

PENALIDADE	ASSÉDIO MORAL	ASSÉDIO SEXUAL
Advertência	53,45%	26,32%
Suspensão	36,21%	42,10%
Demissão	3,45%	31,58%

23. Fonte: Painel de Corregedorias (<http://painéis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>)

24. Assédio Moral: Tratamento correccional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, novembro de 2019.

CONCLUSÃO

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

Com base no exame de 49 processos punitivos de assédio sexual concluídos no período de janeiro de 2015 a outubro de 2019, verificou-se, excluindo os que tiveram a análise prejudicada, que:

- De 2014 a 2018 houve um incremento na quantidade de processos disciplinares deflagrados no SISCOR: de nenhum processo instaurado no ano de 2014 passou-se a 94 no ano de 2018;
- 85,71% dos processos de assédio analisados foram instaurados no âmbito do Ministério da Educação;
- Em 100% dos casos o agressor era do sexo masculino;
- 96,15% das vítimas era do sexo feminino;
- 32% das vítimas era menor de idade;
- Predominam os tipos de assédio vertical descendente (69,23%) e ambiental (91,67%);
- 51,35% dos processos resultaram em punição;
- Dentro do período considerado, 63,16% das penas foram aplicadas no ano de 2019 (de janeiro a outubro);
- A pena aplicada com mais frequência é a de suspensão, com 42,10%, seguida da de demissão, com 31,58% e, por último, a de advertência, com 26,32%;
- O número médio de dias de suspensão é de 40,25 dias;
- A prática do assédio sexual não está prevista 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 I, III e IX, os quais somam mais da metade (51,28%) dos enquadramentos verificados;
- 48,65% dos processos resultaram em arquivamento;
- A causa mais frequente de arquivamento é a absolvição sem indicição, com 77,79%; depois vem a absolvição com indicição, com 11,11%, e o falecimento do acusado, com 5,55%.

As conclusões acima forneceram os subsídios necessários à obtenção de resposta para a pergunta-chave do estudo, qual seja, saber o índice de punição dos procedimentos disciplinares instaurados nas unidades integrantes do SISCOR para apuração de condutas de assédio sexual.

Após a análise dos 49 processos da amostra, verificou-se que o percentual de apenação dos processos disciplinares de assédio sexual é de **38,78%**, podendo chegar a **51,35%** se desconsiderados os processos cuja análise restou prejudicada e aqueles cujo agente foi submetido a outro feito disciplinar.

Por sua vez, o percentual médio de punição no SISCOR para o período considerado é de **42,14%**.

Assim, a conclusão a que se chega ao final desta análise temática é que a média de condenação das apurações disciplinares de assédio sexual (38,78% a 51,35%) mostra-se compatível com o percentual médio de apenação do SISCOR (42,14%).

www.gov.br/corregedorias

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO