

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO TEMÁTICO

**Denúncias de Assédio Sexual  
no Sistema de Ouvidorias  
do Poder Executivo Federal (SisOuv)**

Brasília, 2023

# CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

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

## VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

## VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

Secretária-Executiva

## CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA

Secretário-Executivo Adjunto

## RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

## RICARDO WAGNER DE ARAÚJO

Corregedor-Geral da União

## ANA TÚLIA MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

## ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA

Ouvidora-Geral da União

## IZABELA MOREIRA CORREA

Secretária de Integridade Pública

## MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

## RELATORIA:

*Daniel Antonini Ultra Soares (Relatoria)*

## REVISÃO:

*Simone Gama Andrade  
Laura Aparecida Biberg Corraleiro*

Obra atualizada até novembro de 2023

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU

Grafismo da capa baseado em: <https://www.freepik.com>

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

---

1. INTRODUÇÃO .....	4
2. OBJETIVO E ESCOPO.....	5
3. METODOLOGIA .....	6
4. REFERÊNCIAS TEÓRICAS E NORMATIVAS .....	7
5. INFORMAÇÕES SOBRE AS DENÚNCIAS DE ASSÉDIO SEXUAL REGISTRADAS NA PLATAFORMA FALA.BR 9	
Instituições Federais de Ensino.....	11
6. PROCEDIMENTOS DE OUVIDORIA NO TRATAMENTO DE DENÚNCIAS DE ASSÉDIO SEXUAL .....	13
7. CONCLUSÃO .....	14

# 1. INTRODUÇÃO

A Ouvidoria Geral da União (OGU), no exercício das competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), tem como atribuição a realização de estudos, com vista à produção e à disseminação do conhecimento nos temas de sua competência.

Nesse contexto, a equipe da OGU elaborou o presente relatório, a partir da análise detalhada das denúncias registradas na Plataforma Fala.BR no exercício de 2022, relacionadas à temática de assédio sexual.

## 2. OBJETIVO E ESCOPO

O presente trabalho tem como objetivo analisar informações gerais sobre os casos de assédio sexual recebidos pelas unidades setoriais do SisOuv, por meio da Plataforma Fala.BR, durante o ano de 2022.

Considerando-se os resultados apurados no estudo temático “Assédio Sexual: tratamento correicional do assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), de 2020, será apresentado um recorte relativo às Instituições Federais de Ensino – IFEs.

Em relação ao público-alvo deste estudo, o foco são as unidades setoriais do SisOuv, a quem o órgão central convida à reflexão e ao diálogo sobre o papel a ser desempenhado pelas Ouvidorias no tratamento de denúncias sobre o tema, bem como pessoas interessadas na temática do assédio sexual no setor público.

### 3. METODOLOGIA

Este estudo teve uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica sobre a temática de assédio sexual, e quantitativa, analisando denúncias registradas entre 01/01/2022 e 31/12/2022 na Plataforma Fala.BR.

Com a finalidade de produzir informações sobre os casos de assédio sexual e sobre os procedimentos de Ouvidoria adotados, foram inicialmente elaboradas as seguintes indagações sobre as manifestações analisadas:

#### Eixo temático: Perguntas exploratórias

- Que tipo de assédio foi relatado?
- O assédio sexual ocorreu entre professor (a) e aluno (a)? (Instituições de Ensino)
- O assédio sexual ocorreu entre discentes? (Instituições de Ensino)
- Houve envolvimento de agente público terceirizado? Em posição de vítima ou de assediador (a)?
- Qual é o gênero do (a) denunciado (a)?
- Qual é o gênero da possível vítima?

A execução consistiu em análises individuais das manifestações de ouvidoria selecionadas. A primeira etapa da análise consistiu em avaliar se conceitualmente o teor das denúncias se enquadrava no conceito de assédio sexual levantado na pesquisa bibliográfica. Com isso, foram selecionados apenas os casos de assédio sexual, descartando aqueles casos em que a situação descrita não correspondia aos critérios previamente selecionados. Essa filtragem conceitual aplicada sobre as manifestações analisadas resultou em **83 manifestações de ouvidoria com teor de assédio sexual no período da análise.**

## 4. REFERÊNCIAS TEÓRICAS E NORMATIVAS

O assédio sexual é um tipo específico de violência no ambiente do trabalho e já tem tipificação na legislação brasileira. Roberto Heloani e Margarida Barreto definem o assédio sexual como:

*[...] todas as condutas de natureza sexual, em suas várias formas de expressões (verbais, gestuais e outras), propostas ou impostas a alguém contra sua vontade, sobretudo em locais de trabalho. Nunca é um jogo de sedução. Ou seja, são tentativas de troca, sob constrangimento, mesmo que velado, de favores sexuais por favores institucionais. Caracteriza-se quando uma parte decide abusar de seu poder de mando e força a outra a fazer o que não deseja; portanto denota chantagem ou intimidação. (HELOANI; BARRETO, 2018, apud TCU, 2022)*

Para se caracterizar o assédio sexual não é necessária a repetição ou a recorrência da conduta, bastando um único ato de investida com teor sexual indesejado pela vítima. Além disso, convém salientar que, para a caracterização do assédio sexual, não é necessário o contato físico entre o assediador e a vítima. Apesar de se constituir de um comportamento de teor sexual, o assédio sexual pode se manifestar de forma sutil, por meio de palavras, gestos ou insinuações que atinjam a dignidade da vítima.

A Controladoria-Geral da União publicou em março de 2023 o “Guia Lilás: orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal”, que foi aprovado pela Portaria Normativa SE/CGU nº 58, de 7 de março de 2023, e integra a Política de Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação no Poder Executivo Federal, coordenada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Tal documento tem sido disseminado como ferramenta educacional, no sentido de compilar conceitos, trazer exemplos do que pode ou não constituir assédio, bem como um protocolo sobre os temas abordados.

A conduta de assédio sexual foi tipificada pela Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001, com a inclusão do artigo 216-A no Código Penal:

*Art. 216-A. 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.*

O assédio sexual horizontal não é tipificado como crime de assédio no Código Penal. Apesar disso, tal situação pode ser entendida como o crime de importunação sexual previsto no art. 215-A:

*Art. 215-A. Praticar contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro.*

No que tange especificamente ao sistema de ensino, foi editada Medida Provisória nº 1.140, de 27 de outubro de 2022, que institui o Programa de Prevenção e combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital, e trouxe em seu artigo 3º, I, uma definição de assédio sexual:

*Art. 3º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se:*

*I – assédio sexual – comportamento indesejado de caráter sexual, demonstrado de maneira verbal ou não verbal, com ou sem contato físico, com o objetivo de:*

- a) perturbar ou constranger;*
- b) atentar contra a dignidade; ou*
- c) criar ambiente intimidativo hostil degradante, humilhante ou desestabilizador.*

A referida Medida Provisória, ao ser convertida na Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023, ampliou o seu escopo para abarcar não só as instituições de ensino, mas toda a administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal, dada a importância do tema em discussão neste trabalho.



## 5. INFORMAÇÕES SOBRE AS DENÚNCIAS DE ASSÉDIO SEXUAL REGISTRADAS NA PLATAFORMA FALA.BR

Analisando-se o teor das denúncias de assédio sexual extraídas da Plataforma Fala.BR, foi possível realizar recortes de gênero e tipos de instituição (segmentos) em que foram registradas as manifestações.

A segmentação demonstra que as Instituições de Ensino são os espaços mais destacados de denúncias de assédio sexual. Nestes espaços se concentram 53% da força de trabalho da administração pública federal, sendo ambientes que além do corpo de servidores e alunos, convivem muitas pessoas da comunidade no entorno das Instituições de Ensino. Neste segmento, a análise realizada permitiu distinguir os relatos de assédio sexual que envolviam professores e alunos dos demais.

O recorte de gênero das manifestações com relatos de assédio sexual analisadas apresenta ampla predominância de casos em que o denunciado é do gênero masculino ou a vítima do gênero feminino.

A prevalência de mulheres entre as vítimas de assédio sexual é um achado comum a pesquisas sobre assédio sexual. O relatório “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil”<sup>1</sup>, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Instituto Datafolha, por exemplo, aponta que, apenas em 2022, 46,7% das mulheres brasileiras de 16 anos ou mais sofreram alguma forma de assédio sexual<sup>2</sup>. A conduta mais frequentemente citada na pesquisa foi a “cantada” e os comentários desrespeitosos na rua, experimentada por 4 em cada 10 mulheres brasileiras naquele ano, seguida justamente pelas “cantadas” ou comentários desrespeitosos no ambiente de trabalho (mencionados por 18% das entrevistadas).

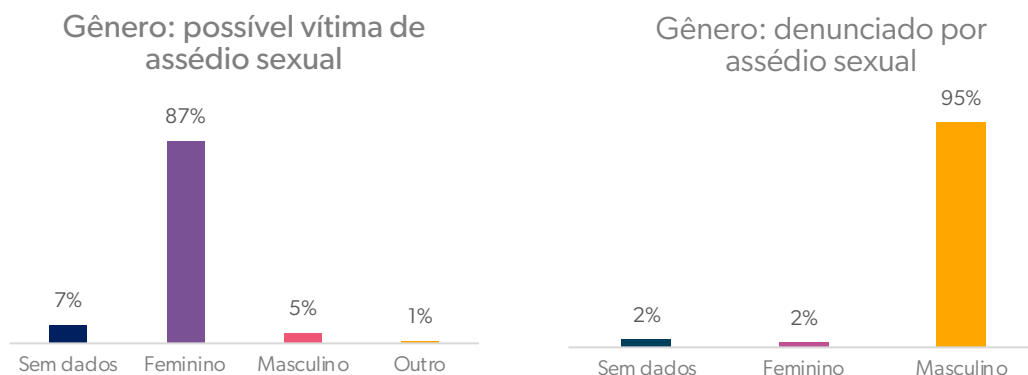
---

1. [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-4a-edicao/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-4a-edicao/)

2. O número, aliás, foi o mais alto dos quatro anos de realização da pesquisa, representando um crescimento de quase 9 pontos percentuais em relação a 2021.

Os casos coletados nas amostras de denúncias de assédio sexual no Fala.BR foram assim distribuídos por gênero:

#### GRÁFICOS 1 E 2 • GÊNEROS ENVOLVIDOS EM CASOS DE ASSÉDIO SEXUAL, POR VÍTIMA E DENUNCIADO

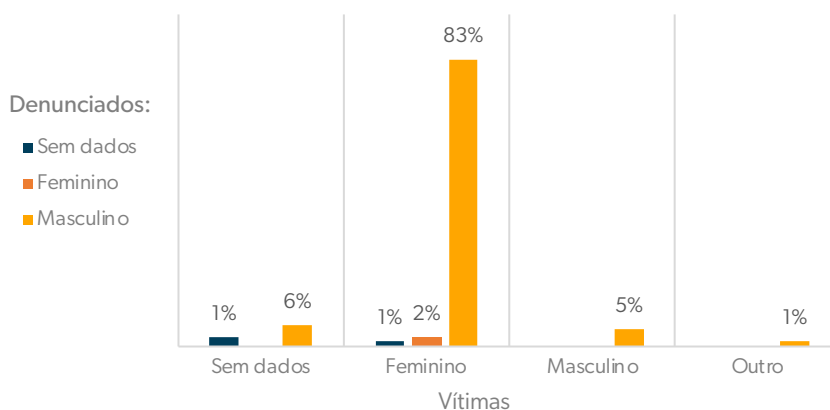


A categoria “Sem dados” foi aplicada quando o relato carecia de detalhamento suficiente para determinar os gêneros envolvidos na ocorrência<sup>3</sup>. Já a categoria “Outro” foi aplicada em uma denúncia em que a possível vítima possuía nome social diferente do nome de registro; todavia, uma vez que a denúncia foi registrada por terceiro, não foi possível identificar mais precisamente como a própria vítima se identificava quanto ao gênero.

Ao correlacionar vítimas e denunciados, foi também possível quantificar as ocorrências de assédio sexual quanto à relação de gênero existente em cada ocorrência.

No gráfico 3, temos uma perspectiva mais detalhada da prevalência dos casos de assédio de relação masculino – feminino (denunciado – vítima), o que expressa o caráter típico dos casos de assédio sexual. Com efeito, notou-se que os homens são os principais denunciados por assédio sexual, em geral. Nesse sentido, apesar de terem sido analisados apenas 5 registros de vítimas identificadas nos gêneros “Outro” ou “Masculino”, verificou-se que todos os denunciados em tais casos pertenciam ao gênero masculino, e que quando não havia dados suficientes para identificar a vítima, o principal agressor também pertencia a esse gênero.

#### GRÁFICO 3 • GÊNERO: DENUNCIADOS E POSSÍVEIS VÍTIMAS DE ASSÉDIO SEXUAL



3. Como estratégia de mitigação de riscos, as inspeções na Plataforma Fala.BR foram realizadas a partir de um perfil que não permite o acesso aos dados de identificação do denunciante. Dessa forma, as categorias de gênero foram inferidas a partir do teor descritivo dos relatos oferecidos.

Registre-se, ainda, a incidência residual de casos de assédio sexual cometidos na relação masculino – masculino, correspondentes a 5% do total de casos de assédio sexual analisados. Por outro lado, não foram identificados casos em que mulheres teriam assediado homens, embora duas denúncias analisadas fossem referentes ao assédio sexual de mulheres a mulheres, equivalentes a 2% de denúncias de assédio sexual cometido contra mulheres.

## Instituições Federais de Ensino

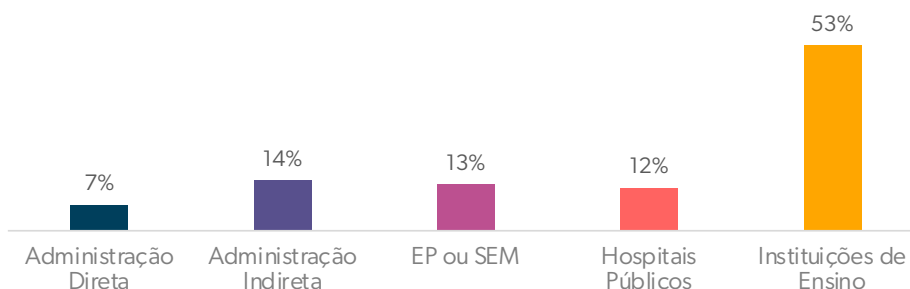
*“As IFEs compõem o sistema federal de ensino e são um dos meios para viabilizar o direito à educação previsto nos arts. 205 e 208 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Esse sistema é constituído por 110 Universidades Federais, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Universidade Tecnológica Federal, Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.”<sup>4</sup>*

A Medida Provisória nº 1.140, de 27 de outubro de 2022, instituiu o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital<sup>5</sup>. Cabe destacar que a EMI nº 00062/2022 MEC MMFDH, documento que apresenta as justificativas para a proposição da MP, faz menção ao estudo temático “Assédio Sexual: Tratamento correcional do assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)”, desenvolvido no âmbito da Corregedoria-Geral da União no ano de 2020. Das 49 ocorrências de processos de assédio sexual analisados no âmbito do referido estudo, 85,71% dos processos foram instaurados em unidades vinculadas ao Ministério da Educação.

De acordo com os dados do [Painel Estatístico de Pessoal](#), as entidades vinculadas ao Ministério da Educação, na quase totalidade instituições federais de ensino, correspondem a 53% da força de trabalho em atividade na Administração Pública federal.

Nesse contexto, os dados da Plataforma Fala.BR obtidos neste levantamento concorrem para confirmar que a proporção de casos de assédio sexual ocorridos em instituições federais de ensino se destaca em relação a outros tipos de instituições na população total analisada, justificando a existência de um enfoque específico para o segmento, conforme proposto na Medida Provisória.

GRÁFICO 4 • ASSÉDIO SEXUAL POR TIPO DE INSTITUIÇÃO



*Nota: Neste gráfico, Administração Indireta exclui Hospitais Públicos Federais e Instituições Federais de Ensino.*

4. Wachholz, Roberta Negrão Costa - Assédio sexual e improbidade administrativa: uma pesquisa exploratória das decisões proferidas em Processos Disciplinares de Instituições Federais de Ensino Superior, Escola AGU, 2021.

5. Foi realizada pesquisa com universitários matriculados em cursos de graduação e pós-graduação do país em 2015, uma parceria entre Data Popular e Instituto Avon, intitulada “Violência contra a mulher no ambiente universitário”, que analisa a percepção e o comportamento dos jovens diante do tema. Entre as universitárias entrevistadas: 67% disseram já ter sofrido algum tipo de violência (sexual, psicológica, moral ou física) praticada por um homem no ambiente universitário; 56% já sofreram assédio sexual; 28% já sofreram violência sexual (estupro, tentativa de abuso enquanto sob efeito de álcool, ser tocada sem consentimento, ser forçada a beijar veterano); 42% já sentiram medo de sofrer violência no ambiente universitário; 36% já deixaram de fazer alguma atividade na universidade por medo de sofrer violência

Dentre as 44 denúncias de assédio sexual recebidas em instituições de ensino, foram segmentados os casos de assédio sexual ocorridos entre discentes (9) dos ocorridos entre servidores da instituição de ensino ou entre servidores e alunos (31). Nas 4 ocorrências restantes, não foi possível determinar os papéis funcionais desempenhados por denunciado e denunciante.

Verificou-se que das 44 ocorrências de denúncias de assédio sexual neste segmento, 19 se deram na relação professor-aluno, constituindo 43% desse total.

## 6. PROCEDIMENTOS DE OUVIDORIA NO TRATAMENTO DE DENÚNCIAS DE ASSÉDIO SEXUAL

Observados a sensibilidade do tema e o cenário de casos identificados nas análises, é fundamental refletir sobre o papel dos diferentes atores institucionais para o enfrentamento do assédio sexual na Administração Pública Federal. A ouvidoria, por ser o canal para recepcionar as denúncias, efetuando o primeiro contato com denunciante ou com o próprio assediado, necessita de uma adequada atuação para o cumprimento efetivo de sua função no processo.

Nesse contexto, analisaram-se os procedimentos de classificação das denúncias quanto ao assunto e tipologia de manifestação, práticas adotadas em resposta conclusiva, assim como foram propostas reflexões sobre o papel a ser desempenhado pelas unidades de ouvidoria na análise prévia de denúncias, na solicitação de complementação de informações e no pedido de consentimento para encaminhamentos da denúncia com elementos de identificação do denunciante.

Uma vez que a Plataforma Fala.BR possibilita acompanhar o trâmite interno das denúncias, e que a resposta conclusiva da manifestação deve conter informação sobre o seu encaminhamento à unidade de apuração competente e procedimentos a serem adotados, a análise possibilitou identificar padrões do tratamento do objeto em análise.

Foram identificados fluxos de tratamento inadequados, onde se podem observar as seguintes situações:

- denúncia encaminhada à unidade administrativa de lotação do denunciado, para manifestação da chefia e posteriormente do denunciado;
- denúncia encaminhada ao denunciado e encerrada;
- denúncia tratada como reclamação; e
- denúncia recebida na unidade administrativa de lotação do denunciado, aplicada medida de gestão, sem registro de apuração.

## 7. CONCLUSÃO

Dentre os principais pontos trazidos nas informações gerais sobre as denúncias de assédio sexual destaca-se a significativa presença das instituições de ensino e dos hospitais públicos na população analisada, em comparação com a baixa participação desses segmentos sobre o total de denúncias. Tal fato indica a importância de que eventuais medidas relativas à prevenção e ao combate ao assédio considerem as dinâmicas específicas presentes nesses segmentos – como exemplifica a edição da Medida Provisória nº1.140/2022, que dada a frequência de casos de assédio sexual nas Instituições de Ensino, instituiu um Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual nesse âmbito.

De acordo com os dados do [Painel Estatístico de Pessoal](#), as entidades vinculadas ao Ministério da Educação, na quase totalidade instituições federais de ensino, correspondem a 53% da força de trabalho em atividade na Administração Pública federal, isto é, aproximadamente 293 mil servidores. O Ministério da Saúde concentra 11% da força de trabalho federal em atividade, cerca de 60 mil servidores. E, de acordo com os dados analisados, essas instituições respondem por 53% e 12%, respectivamente, das denúncias de assédio sexual.

O trabalho também identificou manifesto recorte de gênero: as mulheres são a maioria das vítimas (87%) e os homens dos denunciados (95%), como apontado na literatura e outras pesquisas sobre o tema.

Outros pontos relevantes apresentados nesta etapa dizem respeito às informações extraídas sobre os fluxos de apuração adotados. Os registros de resposta conclusiva permitiram observar medidas informais sendo adotadas no lugar de uma apuração formal das possíveis irregularidades cometidas, aproximando-se do fluxo esperado para manifestações de tipo “reclamação”.

Em outra etapa do relatório, a análise realizada sobre as manifestações de assédio sexual permitiu observar a diversidade de práticas das unidades setoriais do SisOuv no tratamento de denúncias. Ao explorá-las e confrontá-las com a regulamentação atualmente existente, foram identificadas oportunidades de melhoria em suas atuações e, eventualmente, apontadas possibilidades de aperfeiçoamento nos normativos que disciplinam sua atuação.

Com isso, espera-se sobretudo que o presente relatório possa contribuir para promover a reflexão sobre as possibilidades de atuação das Ouvidorias no recebimento e tratamento de denúncias de assédio sexual.

Assim, no ato de sua publicação, esta OGU, órgão central do SisOuv, remete cópia do documento às unidades setoriais, oferecendo apoio técnico para ajustes nos fluxos de tratamento de manifestações sobre a temática de assédio sexual, com ênfase nas instituições federais de ensino e hospitais federais.