


**ENTRE O INADEQUADO E O ILÍCITO: A DIFERENÇA ENTRE CONDUTA DE CONOTAÇÃO SEXUAL E ASSÉDIO SEXUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.023-005>**Ana Paula Myszczuk**

Docente da UTFPR/Curitiba. Advogada. Pós-doutora em Meio Ambiente e Recursos Naturais - Universidad de Pinar del Río (Cuba). Pós-doutora em Bioética - PUC/PR- Doutora em Direito Econômico e Socioambiental - PUC/PR  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0232-0449>

**Candida J. Leopoldino**

Docente do IFPR/Coronel Vivida. Advogada. Pós-doutoranda em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR. Doutora em Direito - UFPR

**Ney Lyzandro Tabalipa**

Docente da UTFPR/Pato Branco. Advogado. Pós-doutor em Geologia pela Universidade de Siena/IT  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2006-9166>

**RESUMO**

Mais do que reconhecer que a violência sexual e os assédios sempre existiram, impõe-se compreendê-los, preveni-los e enfrentá-los, especialmente no âmbito da Administração Pública, que deveria se constituir como espaço de ética, segurança e profissionalismo. O assédio manifesta-se de múltiplas formas, deixando marcas profundas nas vítimas e reproduzindo-se de maneira sistêmica nas instituições, com destaque para as instituições públicas, objeto central deste estudo. Trata-se de uma pesquisa integrativa, de abordagem qualitativa, cujo objetivo principal consiste em analisar a diferenciação conceitual e a forma de quantificação das condutas de conotação sexual e do assédio sexual no âmbito da Administração Pública Federal brasileira. Para tanto, o estudo analisou o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e aos Demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual (Lei nº 14.504/2023), o Plano Setorial de Combate aos Assédios da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024), bem como os dados extraídos dos painéis “Resolveu?” e “Correição em Dados” da CGU, referentes às denúncias de assédio sexual registradas nos órgãos do Poder Executivo Federal no período de janeiro de 2015 a agosto de 2025. Os dados foram submetidos a uma análise crítica, com o intuito de identificar padrões temáticos e comparar resultados. Os achados evidenciam que, embora o tema venha ganhando relevância institucional e normativa, sua complexidade exige uma mudança intencional e estruturante nas práticas institucionais, uma vez que tais condutas se configuram como um problema urgente e multidimensional nas instituições públicas, com impactos negativos significativos sobre a saúde mental, a qualidade de vida e o desempenho profissional.

**Palavras-chave:** Assédio sexual; Conduta sexual; Administração Pública.



## 1 INTRODUÇÃO: UM PROBLEMA ANTIGO COM NOVOS OLHARES

Não é porque, eventualmente, são pouco faladas, que as violências não ocorrem com frequência, ainda mais em ambientes públicos.

Pelo contrário, na maioria das vezes o assediador/a está em um papel hierarquicamente superior à vítima, a qual sem saber a quem recorrer e com receio da impunidade, prefere calar-se. Exatamente como ocorrem nos casos de violências domésticas. Esses dados evidenciam a urgência de intensificar debates e implementar ações voltadas à prevenção e ao enfrentamento dessas práticas no ambiente acadêmico .

Isso porque ao reconhecer a violência como problema de saúde pública, a Organização Mundial da Saúde (OMS) chama a atenção para as consequências da violência para todos os envolvidos. (Maito, Panúncio-Pinto e Vieira, 2022. Gomes, Lopes, & Nascimento, 2024). A própria OMS classifica a violência interpessoal (VIP) em duas categorias: violência na família/parceiros íntimos e violência na comunidade, aquela entre pessoas que podem ou não se conhecer, exatamente como pode ocorrer nas instituições de ensino.

Nessa perspectiva, abordar o assédio implica, necessariamente, olhar para nós mesmos e reconhecer a presença de um fenômeno de alcance global, que exige uma atenção cuidadosa ao contexto em que estamos inseridos. Trata-se de um convite a repensar o “local”, no sentido de torná-lo mais saudável, acolhedor e pautado pela empatia. As práticas de assédio impactam diretamente o clima institucional e comprometem a qualidade de vida das pessoas, o que acarreta a necessidade de uma preocupação constante com o bem-estar individual e coletivo, bem como com a construção de relações baseadas na cooperação e na convivência harmoniosa nos espaços compartilhados.

A ocorrência e, sobretudo, a reincidência de situações de assédio configuram uma violação aos Direitos Humanos, na medida em que atingem não apenas a dignidade da pessoa humana, mas também a liberdade, a honra, a imagem, a privacidade e outros direitos fundamentais, de caráter individual e indivisível. Os casos de violência ou assédio sexual podem ser encontrados nos mais variados níveis cotidianos. E isso é uma violência grave e uma afronta aos direitos mais íntimos e reservados.

Neste diapasão, Freitas (2023) destaca que o princípio da dignidade da pessoa humana deve constituir o eixo central da interpretação jurídica nos casos de violações ocorridas em ambientes institucionais, garantindo respostas adequadas, justas e eficazes às vítimas. A incorporação e a aplicação rigorosa desse princípio fortalecem a atuação das instituições públicas (e também privadas) tanto na prevenção quanto no enfrentamento das múltiplas formas de violência, em especial aquelas de natureza sexual, em consonância com os fundamentos constitucionais da igualdade, da não discriminação e da dignidade humana (Barreto, 2005; Freitas, Heloani & Barreto, 2008; Hirigoyen, 2011).

Diante do exposto, o objetivo desta presente pesquisa é investigar qual a diferença conceitual entre conduta de conotação sexual ou assédio sexual na quantificação de denúncias, abertura de processos



administrativos e consequentemente, aplicação de sanções na Administração Pública Federal, analisando dos dados obtidos nos painéis “Resolveu?” e “Correição em Dados” da CGU sobre as denúncias de conduta de conotação sexual e assédio sexual nos órgãos do Poder Executivo Federal no período de janeiro de 2015 a agosto de 2025.

O presente estudo, além dos aspectos introdutórios, é estruturado da seguinte forma: no item a seguir se apresenta a metodologia de coleta de dados; no terceiro item são relatados os resultados encontrados, assim como a análise dos mesmos; e, por último se destacam as principais conclusões do estudo, suas contribuições para a literatura e as suas limitações

## **2 METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS**

Para o alcance do objetivo proposto e a partir do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, o qual instituiu a política de governança na administração pública federal, bem como a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527, de 18/11/2011), qual regulamenta o art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, II e art. 216, §2º da Constituição Federal de 1988, assegurando o direito fundamental de acesso às informações produzidas e/ou armazenadas por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o percurso metodológico do estudo foi dividido principalmente em duas fases, onde a primeira delas foi composta pela análise da base de dados disponíveis no painel “Resolveu?” da Controladoria Geral da União (CGU) sobre as denúncias de assédio sexual nos órgãos do Poder Executivo Federal no período de janeiro de 2015 a agosto de 2025, fazendo uma análise sobre o tratamento dos casos das denúncias.

A segunda fase foi composta pela verificação da base de dados disponíveis no Painel “Correição em Dados” da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a abertura de procedimentos administrativos, bem como aplicação ou não de sanções.

O desenvolvimento deste estudo foi estruturado em etapas sucessivas, conforme descrito a seguir. Na primeira etapa formulou-se as questões norteadoras da pesquisa: adotando-se a estratégia PCC (população, conceito e contexto), recomendada pelo Joanna Briggs Institute (JBI, 2014). De acordo com esses elementos, estabeleceu-se a seguinte estrutura: P – Poder Executivo federal do Brasil ; C – assédio sexual e C de janeiro de 2015 a agosto de 2025.

Identificadas e caracterizados as fontes da pesquisa, formularam-se as questões norteadoras: 1) Qual é, em números disponíveis, a quantidade de denúncias sobre assédio sexual de janeiro de 2015 a agosto de 2025 no Poder Executivo federal do Brasil? 2) Qual foi o tratamento/encaminhamento das denúncias de assédios no período e locais acima mencionados? 3) Qual a diferença de conceituação entre conduta de conotação sexual e assédio sexual para a Administração pública do Brasil?

A partir dessas questões, deu-se início a primeira fase do estudo consubstanciada em uma pesquisa minuciosa no painel “Resolveu?”, da CGU. Nele buscou-se selecionar, no período de análise pretendido e



o assunto “assédio sexual”. Na esfera foi selecionada a “federal” no segmento “todos”, com ouvidoria ativas, no período de 01/01/2015 até 31/08/2025.

Há de se destacar neste momento que, por questões metodológicas, apenas as opções de “denúncias” foram analisadas, uma vez que, muito embora existiam as possibilidades de elogio, reclamações, simplifique, solicitações e sugestões. Elas não faziam parte deste objeto de estudo, mas constam nas tabelas para a finalidade de comparação de dados.

Na sequência foram analisados os dados disponíveis no Painel “Correição em Dados” da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a abertura de procedimentos administrativos, bem como aplicação ou não de sanções. Nele buscou-se selecionar, no período de análise pretendido, e o assuntos “conduta de conotação sexual”, eis que não disponível “assédio sexual”. Na esfera foi selecionada a “federal”, no segmento “todos” no período de 01/01/2015 até 31/08/2025.

### **3 DISCUSSÃO: CONDOTA DE CONOTAÇÃO SEXUAL E ASSÉDIO SEXUAL SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

O conceito de assédio sexual emergiu do debate público norte-americano nos anos 1970, mais precisamente no contexto universitário da *Cornell University*, onde militantes feministas nomearam como *sexual harassment* as condutas de superiores hierárquicos que utilizavam sua posição para realizar investidas de conotação sexual contra subordinadas (Silva, 2024). A partir da década de 1980, a temática ganhou visibilidade internacional, sendo incorporada por movimentos feministas e pelos organismos internacionais como questão relevante dos direitos das mulheres, especialmente no mundo do trabalho.

Segundo Barros (2009), a interpretação jurídica dos casos que envolvem a violação da dignidade sexual em contextos institucionais deve ser orientada, de forma central, pelo princípio da dignidade da pessoa humana, de modo a assegurar respostas efetivas e justas às vítimas. Nesse sentido, o domínio rigoroso desses conceitos fortalece a capacidade de atuação das instituições públicas e privadas tanto na prevenção quanto no enfrentamento das violências de natureza sexual, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade e da não discriminação.

No ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que se refere às possíveis sanções disciplinares aplicadas no âmbito da administração pública federal é fundamental a distinção entre a conduta de conotação sexual e o assédio sexual, ainda que ambos compartilhem o mesmo campo de violação da dignidade sexual. Embora sejam relacionados, os conceitos apresentam diferenças essenciais quanto à gravidade, à configuração jurídica e às consequências no setor público.

Deste modo, importante destacar que o Plano Setorial de Combate aos assédios da CGU (2024) definiu como violência sexual um grave problema de saúde pública, presente em diversos contextos, incluindo escolas e universidades. Em nível global, a incidência de violência sexual é alarmante, e esse



problema já foi reconhecido como uma questão de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (2019).

Pela doutrina brasileira, especialmente no âmbito do Direito do Trabalho, do Direito Penal e da proteção aos direitos fundamentais, uma conduta de conotação sexual é toda ação, verbal ou física, que tem caráter sexual explícito ou implícito e que provoca constrangimento, intimidação, humilhação ou violação da dignidade da pessoa, independentemente da existência de contato físico. É um comportamento que envolva conteúdo ou significado sexual, podendo manifestar-se por meio de palavras, gestos, olhares, toques, mensagens ou atitudes que remetam à sexualidade.

Conforme observa Barros (2009), tais condutas podem ser inadequadas e ofensivas ao ambiente profissional, mas nem sempre configuram, por si só, o crime de assédio sexual. Assim, a conduta de conotação sexual é gênero, do qual o assédio sexual é uma espécie. Assim, temos:

<b>Conduta de Conotação Sexual</b>	<b>Assédio Sexual</b>
Comportamento inadequado, sem necessariamente haver intenção de constranger ou obter vantagem.	Exige a intenção deliberada de obter vantagem sexual, geralmente com abuso de poder/hierarquia.
Nem toda conduta sexualizada é assédio sexual.	Todo assédio sexual envolve conduta de conotação sexual, mas não o contrário.
Pode gerar sanções disciplinares ou administrativas isoladamente.	É tipificado como crime no art. 216-A do Código Penal Passível de demissão na administração pública federal.

Fonte: criado pelos autores

No contexto brasileiro, a promulgação da Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001, incluiu no Código Penal o artigo 216-A, que tipifica o assédio sexual como crime, prevendo pena de detenção para quem constranger outrem com a finalidade de obter favorecimento sexual, sobretudo em relações marcadas por hierarquia ou subordinação. (igualmente Bosco; Nogueira, 2001; Bradaschia, 2007; Moreira, 2016 apud Haile, 2021).

O assédio sexual compreende toda conduta de natureza sexual que não seja desejada pela pessoa que a recebe, incluindo, entre outras práticas, contatos físicos, insinuações, comentários ou manifestações de cunho sexual. Não se exige, para sua caracterização, que a conduta seja reiterada ou que envolva violência física ou psicológica explícita. Em determinadas situações, comentários de teor sexual, piadas, ameaças verbais com a finalidade de obtenção de favores sexuais, bem como contatos físicos ou olhares não recíprocos e indesejados, podem ser juridicamente enquadrados como crime, especialmente quando são capazes de comprometer a segurança no emprego da vítima ou de instaurar um ambiente laboral hostil, angustiante ou intimidatório.

Outrossim, para a configuração do assédio é indispensável a presença de uma conduta indesejada e persistente, à qual a vítima reage manifestando rejeição aos atos assediosos (Fonseca et al., 2021).

O sujeito agressor pode ser qualquer pessoa, independentemente de gênero, sendo essa forma de violência frequentemente expressa por meio do exercício abusivo de diferentes modalidades de poder (hierárquico, de gênero ou econômico) com o propósito de obter vantagens de natureza sexual (Haile, 2021, apud Duarte, 2001, entre outros). Trata-se de uma prática que viola a esfera mais íntima do indivíduo e que, por afrontar os princípios da igualdade, da privacidade e da dignidade da pessoa humana, configura grave violação aos direitos humanos.

De acordo com o Plano Setorial de Combate aos Assédios da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024), o assédio sexual é caracterizado pela adoção de condutas de conteúdo sexual sem consentimento, que envolvem o uso indevido do cargo ou da função para a obtenção de vantagens sexuais, ou que resultem em constrangimento e na violação de direitos fundamentais. Nesse contexto, são tutelados bens jurídicos essenciais, tais como a dignidade, a intimidade, a privacidade, a honra e a liberdade sexual de servidores públicos, bem como de usuários dos serviços oferecidos pela administração pública.

Assim, à luz da doutrina, o assédio sexual é classificado em duas modalidades principais:

- (i) o assédio sexual por intimidação, também denominado assédio ambiental, que se caracteriza pela criação de um ambiente sexualizado capaz de produzir um clima hostil e intimidatório (OIT, 2019); e
- (ii) o assédio sexual por chantagem, ou *qui pro quo*, típico das relações de trabalho marcadas pela hierarquia, nas quais há abuso de autoridade (OIT, 2019), modalidade na qual se insere o crime previsto no art. 216-A do Código Penal. Em ambas as hipóteses, a prática é considerada ilícita no âmbito do serviço público federal, sujeitando o agente às sanções administrativas cabíveis, inclusive à penalidade de demissão, conforme a legislação aplicável à Administração Pública Federal.<sup>1</sup>

O assédio sexual por intimidação, também denominado ambiental, manifesta-se em situações de disputa por espaço profissional, nas quais o agressor recorre ao assédio sexual, e não ao moral, quando a vítima ocupa posição de maior vulnerabilidade dentro da organização ou no âmbito social, afetando, em sua maioria, mulheres e pessoas homossexuais. Nessa modalidade, a existência de hierarquia formal não constitui condição indispensável para sua ocorrência, sendo comum a prática entre colegas de trabalho (OIT, 2011; Moraes; Múrias; Magalhães, 2014 apud Fonseca, 2021).

A violência se expressa, sobretudo, na limitação da liberdade da vítima em recusar avanços sexistas, ainda que não haja, necessariamente, punições diretas ou prejuízos imediatos em sua posição laboral (Fonseca, 2021). Tal conduta, entretanto, pode configurar ilícito nas esferas civil, trabalhista e administrativa.

<sup>1</sup> Conforme artigos 117 e 132 da Lei 8.112/90, Parecer Vinculante nº 01/2023/PG-ASSEDIO/SUBCONSUS/PGF/AGU, Parecer nº 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU.



Por outro lado, o assédio sexual por chantagem, também conhecido como *quid pro quo*, caracteriza-se pelo crime e pela presença explícita da hierarquia e do exercício de autoridade nas relações de trabalho. Nesses casos, a vítima é colocada diante da ameaça de sofrer prejuízos em sua condição profissional, econômica ou moral caso não aceite as investidas, ou, inversamente, de obter benefícios e vantagens se concordar com tais exigências, estabelecendo-se uma relação coercitiva e abusiva (OIT, 2011; Brito, 2011; Pierucci et al., 2014 apud Fonseca, 2021).

Contudo, mesmo não caracterizando crime propriamente dito descrito no Código Penal, um comportamento/ uma conduta de conotação sexual sofrido por colega de trabalho, cliente ou subordinado é um problema real no ambiente corporativo, passível de punição.<sup>2</sup>

Isso porque no âmbito da Administração Pública Federal adota-se uma interpretação mais ampla e sistemática do assédio sexual, que não se limita à definição estrita prevista no Código Penal. Essa compreensão decorre da necessidade de tutela reforçada dos direitos fundamentais no ambiente institucional, especialmente da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da moralidade administrativa.

Assim, a análise do assédio sexual ultrapassa a mera tipificação penal/criminal, alcançando condutas que, embora não configurem crime, são incompatíveis com os deveres funcionais e com os valores que regem a Administração Pública.

Nessa linha, Schwarz (2010) esclarece que a configuração do assédio sexual pressupõe, de forma concomitante, a presença do constrangimento, do abuso de poder e da finalidade específica de obtenção de vantagem de natureza sexual. Esses elementos são fundamentais para a distinção entre comportamentos inadequados de conotação sexual e o assédio sexual propriamente dito, especialmente no campo administrativo-disciplinar.

A principal distinção reside, portanto, no elemento subjetivo da conduta, consubstanciado no dolo. Enquanto determinadas manifestações de cunho sexual podem ocorrer sem a intenção direta de obtenção de vantagem sexual, o assédio sexual exige que o agente atue de maneira consciente e direcionada a esse fim, valendo-se de sua posição de superioridade funcional ou hierárquica. Em outros termos, ainda que toda situação de assédio sexual envolva uma conduta sexualizada, nem toda conduta dessa natureza será suficiente, por si só, para caracterizar o assédio sexual, especialmente quando ausente o propósito específico de obtenção de vantagem sexual.

Em outras palavras, enquanto toda situação de assédio sexual envolve uma conduta de conotação sexual, nem toda conduta sexualizada caracterizará, necessariamente, assédio sexual.

---

<sup>2</sup> Conforme artigos 117 e 132 da Lei 8.112/90, Parecer Vinculante n 01/2023/PG-ASSEDIO/SUBCONSU/PGF/AGU, Parecer n 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU em ambos os casos, é considerado ilícito no serviço público federal, sendo passível de demissão, haja vista determinações legais aplicáveis para a administração pública federal



Em setembro de 2023, o atual presidente da República aprovou o Parecer n.º 00015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, tornando-o vinculante e fixando a pena de demissão para casos de assédio sexual no âmbito de toda a administração pública federal, uma vez que a Lei nº 8.112/90 não tipificava expressamente tais condutas como desvio funcional, gerando dúvidas sobre a penalidade a ser aplicada. Pelo parecer, o conceito de assédio sexual é

A prática de assédio sexual, compreendida de forma ampla como quaisquer condutas de natureza sexual manifestadas no exercício do cargo, emprego ou função pública ou em razão dele, externada por atos, palavras, mensagens, gestos ou outros meios, propostas ou impostas a pessoas contra a sua vontade, independentemente do gênero, que causem constrangimento e violem sua liberdade sexual, sua intimidade, sua privacidade, sua honra e sua dignidade, afrontam a moralidade administrativa, o decoro, a dignidade da função pública e da instituição, caracterizando-se como transgressão disciplinar de natureza gravíssima. (Parecer n. 00001/2023/PG-ASSEDIO/SUBCONSUS/PGF/AGU)

Como se vê, tanto o parecer quanto a Lei n. 14.612, de 3 de julho de 2023 adotaram, expressamente, uma definição ampla/ extensiva da expressão assédio sexual, para incluir todas as condutas de conotação sexual ofensivas da dignidade e da liberdade sexual de outra pessoa mesmo sem haver hierarquia entre assediador e vítima, desde que o cargo do agente seja relevante para a prática do assédio.

Para a configuração do assédio sexual perante a administração pública federal é necessário: a) conduta de conotação sexual ofensiva à dignidade e a liberdade sexual de outra pessoa; b) sem necessidade de hierarquia; c) que o cargo do agente seja característica determinante para ocorrência; d) sem a finalidade específica de obtenção de vantagem sexual.

Tão amplo é o conceito que a mesma linha de raciocínio, em um curso de formação ofertado pela CGU chamado “Abc Correicional da apuração do assédio e das outras condutas impróprias de conotação sexual”, o interlocutor Fabian Maia, destacou que outras condutas tipificadas no Código Penal, a depender das circunstâncias, podem ser caracterizadas para fins de penalidade disciplinar na administração pública federal como assédio sexual, pois são crimes contra a dignidade sexual. Crimes de estupro (213, CP), violência sexual mediante fraude (art.215 CP), importunação sexual (art 215A, CP), exposição de intimidade sexual (art 216B CP), estupro de vulnerável (art 217 A CP), e todos os tipos descritos no capítulo dos crimes sexuais contra vulnerável (Título VI, Capítulo II), podem ser considerados assédio sexual para a administração pública federal, passível de demissão se ocorridos no serviço público e agentes/ servidores públicos. ( Parecer n. 00001/2023/PG/ASSEDIO/SUBCONSUS/ PGFAGU).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, estabelece que o assédio sexual consiste em comportamentos como insinuações, ameaças, contatos físicos não consentidos, chantagens ou qualquer forma de solicitação sexual indesejada, que cause dano à dignidade da vítima, especialmente das mulheres, e crie um ambiente de trabalho hostil (Silva, 2024).



Haile (2021) também observa que o assédio sexual pode se expressar de diversas formas, desde toques não consentidos até comentários de conotação sexual, olhares invasivos e contatos físicos não desejados. A conduta não exige repetição para ser considerada criminosa, bastando que crie um ambiente laboral angustiante ou que ameace a estabilidade no emprego. O autor destaca, com base em Duarte (2001), que o agressor pode ser de qualquer gênero. O elemento determinante é o uso da hierarquia ou da influência funcional para obter vantagem de natureza sexual.

Nesse cenário, tanto os casos de assédio sexual ou condutas de conotação sexual podem configurar afronta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da proteção à intimidade e à vida privada, constituindo, ainda, um fator limitador da efetiva igualdade de oportunidades nos âmbitos profissional. Conforme assinala Silva (2024), a persistência de uma cultura institucional marcada pelo silêncio e pela naturalização de práticas abusivas segue representando um dos principais entraves à erradicação desse tipo de violência, especialmente no contexto latino-americano, onde o debate acadêmico sobre o tema ainda se mostra incipiente em diversos países.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha avançado no reconhecimento e na proteção das vítimas de assédio sexual, sua aplicação prática revela limites significativos. Com frequência, as vítimas deixam de denunciar em razão do temor de represálias, da baixa confiança nas instâncias institucionais ou da inexistência de políticas efetivas de acolhimento, escuta e apuração. Tal realidade evidencia que a mera previsão normativa é insuficiente, tornando indispensável a promoção de uma cultura institucional voltada à prevenção, à responsabilização e ao cuidado com as pessoas atingidas.

No âmbito das instituições públicas, marcadas por relações hierarquizadas, o assédio sexual pode manifestar-se de forma sutil, institucionalizada ou simbólica. Seus impactos extrapolam a esfera jurídica, alcançando dimensões como a saúde mental das vítimas, o desempenho profissional e acadêmico e, em muitos casos, a própria permanência dessas pessoas nos espaços de trabalho e formação.

### 3.1 TRANSPARÊNCIA E VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL PELOS DADOS TABULADOS

Estando claro que o contorno do assédio sexual na Administração pública federal não adstrita à conceituação pena/ criminal, sendo bem mais ampla, resta também evidente que o combate a práticas abusivas nas instituições públicas sempre exigiu uma resposta articulada por parte delas e das gestões, envolvendo instrumentos eficazes de controle, responsabilização e mecanismos de promoção ao enfrentamento.

A diferença é que agora a população em geral tem acesso a estes dados no que se refere aos órgãos públicos federais, aqui especificamente, sendo possível a cobrança de resultados eficazes e transparentes.

Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União (CGU) desempenha papel de destaque na estrutura do governo federal, sendo responsável por fomentar a integridade pública e supervisionar a correta



aplicação dos recursos públicos. Trata-se de um órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, com atribuições fundamentais na prevenção e combate de irregularidades e/ou ilegalidades, promoção da ética administrativa e fortalecimento da confiança nas instituições públicas (Santos, 2023).

A CGU foi concebida para aprimorar os mecanismos de fiscalização interna do Brasil, em especial atenção para a corrupção. Sua criação remonta ao ano de 2001, quando foi instituída como Corregedoria-Geral da União, sendo transformada formalmente na CGU por meio da Lei nº 10.683/2003. Desde então, tem ampliado sua meta de atuação, incorporando as funções de auditoria, ouvidoria, correição e promoção da transparência, reforçando sua posição estratégica no enfrentamento da corrupção e na construção de uma administração pública mais transparente e eficiente (Santos, 2023).

Ela tem como principais atribuições: combater a corrupção; promover a transparência e o controle social; aprimorar a gestão pública; fortalecer a cultura de integridade e consolidar os princípios da administração pública- como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, a instituição coordena o Sistema de Controle Interno do Governo Federal, realiza auditorias, investiga denúncias de irregularidades, aplica sanções previstas na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e atua na capacitação de servidores públicos (Santos, 2023).

Dentre as iniciativas voltadas à transparência ativa, destaca-se o Painel “Resolveu?” plataforma digital criada pela Ouvidoria- Geral da União (OGU), vinculada à CGU. A ferramenta tem como finalidade principal a sistematização e publicização de dados referentes às manifestações registradas por cidadãos nos canais de ouvidoria da administração pública federal. Por meio dele, é possível acessar informações relativas a denúncias, reclamações, sugestões e elogios, bem como consultar indicadores sobre resolutividade e tempo de resposta por órgão ou entidade (Souza et al., 2024).

Além de sua função informativa, o Painel “Resolveu?” também desempenha um papel estratégico na indução de mudanças administrativas. Ao tornar públicas as taxas de resolutividade e o tempo de resposta das manifestações de ouvidoria, a ferramenta tende a pressionar os órgãos da administração pública a aprimorarem seus fluxos internos de apuração e retorno às demandas da sociedade. Essa visibilidade contribui para a criação de uma cultura de responsabilização e para a valorização do controle social, promovendo o engajamento de gestores, servidores e usuários na construção de instituições mais responsivas.

Os dados extraídos da plataforma podem fomentar uma gestão mais sensível às violências institucionais, servindo como base para avaliações periódicas de desempenho institucional e como referência para o desenvolvimento de políticas de integridade específicas e de fortalecimento da cultura de combate a práticas abusivas para o ambiente acadêmico. Assim vejamos:



Tabela 1 - Dados Obtidos do Painel Resolveu?

Tabela 1 - Dados Gerais do Poder Executivo Federal

Foram 4.891.344 <b>MANIFESTAÇÕES GERAIS</b> em 328 órgãos do Poder Executivo Federal								
Assédio sexual	De 01/01/15 a 31/08/25							
	Manifestações gerais	Órgãos	Em análise/tratamento	Habilitadas/respondidas	Não habilitadas (arquivadas)	Enviadas para outros órgãos	Resolutividade	Satisfação média
	4.783	284	103	3834	846	335	73,15 %	50%
		2633 manifestações gerais, se cabível, foram encaminhadas para abertura de procedimento investigativo ou acusatório.						
Foram 980.597 <b>DENÚNCIAS</b> em 328 órgãos do Poder Executivo Federal								
Assédio Sexual	De 01/01/15 a 31/08/25							
	Só denúncias	Órgãos	Em análise/tratamento	Habilitadas/respondidas	Não habilitadas (arquivadas)	Enviadas para outros órgãos	Resolutividade	Satisfação média
	4.546	284	93	3638	815	299	72,12 %	49,35%
		2524 foram encaminhadas, se cabível, foram encaminhadas para abertura de procedimento investigativo ou acusatório						

Fonte: criada pelos autores

Ainda que uma denúncia seja classificada como “habilitada”, tal enquadramento não implica, automaticamente, que seu conteúdo seja suficiente para dar início a um procedimento administrativo de responsabilização do/a denunciado/a, seja por meio de sindicância, seja pela instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Compete à unidade de Ouvidoria o recebimento da denúncia e a realização da análise preliminar. Nessa etapa, é fundamental distinguir a verificação da presença dos requisitos mínimos necessários à admissibilidade da denúncia (atribuição própria da Ouvidoria) da apuração da veracidade dos fatos relatados, a qual não integra o escopo de sua atuação.

Desse modo, o limite da atuação da Ouvidoria no tratamento das denúncias recebidas, inclusive aquelas relacionadas ao assédio sexual, consiste em uma vez considerada a denúncia “habilitada”, ou seja, confirmada a existência dos requisitos mínimos exigidos, encaminhá-la à unidade correcional competente do órgão ou entidade, para ciência e adoção das providências cabíveis.

À Corregedoria, por sua vez, ao receber denúncias previamente consideradas “habilitadas” pela Ouvidoria, cabe realizar o juízo de admissibilidade, conforme os parâmetros estabelecidos no art. 144 da



Lei nº 8.112/1990 e nas demais normas aplicáveis à matéria (Relatório Temático sobre Assédio Sexual, 2023).

É importante destacar que este estudo traz o total de denúncias, e nos dados categorizados como "Total (\*)" nas tabelas incluem não apenas elas, mas também reclamações, elogios, solicitações e sugestões relacionadas ao tema. Isso indica que nem todas as manifestações foram exclusivamente acusações de assédio, mas podem envolver outras formas de interação da comunidade acadêmica com as ouvidorias institucionais.

Outrossim, no total das ocorrências, algumas são classificadas como “não habilitadas ou arquivadas”, pois são aquelas que não apresentaram os elementos mínimos, como nome dos envolvidos ou detalhes do fato que se deseja ver apurado, falta de clareza/ insuficiência de dados, duplicidade de manifestação, manifestação impropria ou mesmo ausência de competência por exemplo, fatos que impossibilitam a atuação da Ouvidoria.

Com base dos dados encontrados, entendeu-se por bem também realizar uma análise comparativa entre o período total de 01/01/2015 a 31/08/2025 e o recorte mais recente de 01/04/2023 a 31/08/2025. E essa comparação se deu porque em abril de 2023 foi promulgado o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal.



Tabela 2 - Dados Obtidos do Painel Resolveu?

Foram 2.056.979 <b>MANIFESTAÇÕES GERAIS</b> em 328 órgãos do Poder Executivo Federal								
Assédio sexual	De 01/04/23 a 31/08/25							
	<b>Manifestações gerais</b>	<b>Órgãos</b>	<b>Em análise/ tratamento</b>	<b>Habilitadas/ respondidas</b>	<b>Não habilitadas (arquivadas)</b>	<b>Enviadas para outros órgãos</b>	<b>Resolutividade</b>	<b>Satisfação média</b>
	2375	248	102	1772	502	160	63,66 %	41,92%
		1110 manifestações gerais, se cabível, foram encaminhadas para abertura de procedimento investigativo ou acusatório.						
Foram 980.597 <b>DENÚNCIAS</b> em 328 órgãos do Poder Executivo Federal								
Assédio Sexual	De 01/04/23 a 31/08/25							
	<b>Só denúncias</b>	<b>Órgãos</b>	<b>Em análise/ tratamento</b>	<b>Habilitadas/ respondi das</b>	<b>Não habilitadas (arquivadas)</b>	<b>Enviadas para outros órgãos</b>	<b>Resolutividade</b>	<b>Satisfação média</b>
	2287	246	92	1710	485	152	62,78 %	40,83%
		1073 denúncias, se cabível, foram encaminhadas para abertura de procedimento investigativo ou acusatório.						

Fonte: criada pelos autores

Pela análise dos dados é possível perceber uma concentração de denúncias nos últimos dois anos (2023 a 2025) indicando um aumento na conscientização da comunidade e uma possível melhoria nos mecanismos de escuta e registro institucional, muito possivelmente em razão da Lei nº 14.540/2023. Tal painel tem desempenhado papel fundamental ao promover maior visibilidade às manifestações registradas pelas ouvidorias (Souza et al., 2024).

No entanto, este aumento também pode estar atrelado a uma realidade alarmante: as práticas abusivas continuam enraizadas e, em alguns casos, intensificadas pela impunidade ou pela ineficiência das estruturas disciplinares. Essa hipótese é reforçada pelos dados do Painel “Correição em Dados”: menos da metade das denúncias resultaram na abertura de procedimentos administrativos e apenas uma pequena fração desses procedimentos culminou em sanções efetivas (Santos, 2023).

Essa discrepância institucional pode ser explicada, em parte, pela ausência de políticas de prevenção e enfrentamento efetivas. A literatura internacional e regional recomenda a adoção de protocolos claros, estruturas de apoio psicossocial, capacitação de servidores e canais seguros e acessíveis para a denúncia. A experiência de universidades latino-americanas mostra que protocolos bem implementados são



fundamentais para mitigar essas violências e promover transformações culturais nos campi (Distintas Latitudes, 2023).

Esses dados sugerem três interpretações possíveis:

- (i) um aumento real das ocorrências, relacionado a fatores institucionais ou sociais;
- (ii) uma maior confiança das vítimas nos canais de denúncia, possivelmente relacionada a campanhas de conscientização, fortalecimento das ouvidorias pela Lei nº 14.540/2023;
- (iii) uma melhoria na transparência e sistematização dos registros no Painel “Resolveu?” a partir de 2023.

Independentemente da causa, os números indicam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos institucionais de acolhimento, apuração e responsabilização. O recorte recente destaca a importância de acompanhar a eficiência das respostas e de garantir que o aumento das denúncias não seja acompanhado pela impunidade ou revitimização.

Na sequência, foram verificados os dados disponíveis do Painel “Correição em Dados” da Controladoria-Geral da União, uma vez que ele amplia a compreensão do percurso institucional das denúncias no âmbito da Administração Pública. Enquanto o Painel “*Resolveu?*” concentra-se na etapa inicial do tratamento das manifestações apresentadas às ouvidorias, demonstrando o volume, a natureza e o perfil das demandas recebidas, o Painel “Correição em Dados” permite observar os desdobramentos dessas manifestações no campo da responsabilização administrativa, ao reunir informações sobre a instauração, o andamento e os resultados de processos administrativos disciplinares, bem como sobre a aplicação de sanções a pessoas físicas e jurídicas.

A utilização conjunta dessas duas bases de dados possibilita uma análise mais abrangente e integrada do enfrentamento institucional ao assédio sexual, permitindo não apenas identificar o registro das denúncias, mas também verificar em que medida elas avançam para a esfera correcional e resultam em medidas concretas de responsabilização, o que é fundamental para avaliar a efetividade das políticas de prevenção, apuração e sanção adotadas pela Administração Pública. Assim, temos:





Violência Sexual, à conscientização pelo enfrentamento e prevenção dos assédios, mas também ao aumento deles.

A nova legislação, ao estabelecer diretrizes claras, deveres institucionais e mecanismos de prevenção, acolhimento e responsabilização, tende a ampliar a visibilidade do problema, fortalecer a confiança das vítimas nos canais institucionais e incentivar o registro formal das ocorrências, impactando diretamente os indicadores correccionais.

Nesse sentido, a elevação do número de procedimentos no período posterior à vigência da referida lei não deve ser interpretada, unicamente, como aumento isolado da incidência das condutas, mas como um possível reflexo do aprimoramento dos instrumentos normativos, da maior conscientização institucional e da consolidação de uma cultura de enfrentamento aos assédios no serviço público federal. Trata-se, portanto, de um dado que reforça a importância das políticas públicas estruturadas de prevenção e combate, bem como da transparência e da atuação integrada entre ouvidorias e corregedorias na efetivação dos direitos fundamentais à dignidade, à igualdade e a ambientes de trabalho seguros.

Esses dados reforçam a importância de que a transparência proporcionada por plataformas como o Painel “Resolveu?” e o Painel “Correição em Dados” não seja apenas informativa, mas mobilizadora de mudanças institucionais estruturais, assegurando às vítimas de assédio uma resposta justa, célere e baseada no devido processo legal. A simples existência de canais de denúncia não é suficiente se não houver estrutura e vontade política para garantir a responsabilização dos agressores e a reparação simbólica e institucional às vítimas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proteção à vida e à dignidade da pessoa humana deve ocupar posição central nas relações sociais e institucionais, não sendo mais admissível a naturalização do sofrimento, da violência ou da injustiça. O enfrentamento dos assédios constitui um desafio estruturante para a construção de uma nova cultura organizacional e social, exigindo uma escolha consciente, coletiva e responsável. Encarar o problema de forma direta, reconhecendo sua gravidade e assumindo compromissos efetivos de prevenção e responsabilização, é condição indispensável para a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática, que seja segura e saudável para todas as pessoas.

Nesse sentido, a distinção precisa entre condutas de conotação sexual e o assédio sexual revela-se fundamental não apenas para a correta qualificação jurídica dos fatos, mas também para a promoção de ambientes institucionais pautados pelo respeito e pela proteção da dignidade humana. Instituições de ensino e de trabalho devem implementar políticas claras e efetivas, capazes de reconhecer e enfrentar a gravidade de comportamentos de natureza sexual que violem o respeito às pessoas, independentemente de sua





posterior classificação jurídica, reafirmando o compromisso com a dignidade, a igualdade e a integridade de todos os sujeitos.

Os painéis “Resolveu?” e “Correção em Dados” se consolidam como instrumentos de avaliação e estímulo à responsabilização, promovendo um ambiente institucional mais seguro, democrático e comprometido com o respeito aos direitos humanos, com respostas a violações de direitos e possibilitando o aprimoramento das políticas públicas no ambiente público.

A importância das plataformas também se reflete na possibilidade de comparar o desempenho das instituições quanto à resposta às denúncias e o encaminhamento e aplicação de sanções, incentivando os órgãos no aprimoramento de canais de acolhimento e resolução de conflitos, além de permitir um diagnóstico mais preciso sobre a efetividade das ações adotadas.

As recomendações extraídas dos estudos analisados apontam para a urgência da adoção de uma política institucional integrada, que envolva não apenas medidas reativas, mas sobretudo ações preventivas e educativas. A CGU, enquanto órgão de controle e transparência, deve ser fortalecida como parceira estratégica na construção de ambientes acadêmicos seguros, íntegros e acolhedores (Santos, 2023).

O assédio sexual tende a se perpetuar e, muitas vezes, a permanecer invisibilizado não em razão de manifestações explícitas de violência, mas justamente por se expressar por meio de práticas sutis, cotidianas e simbólicas, socialmente toleradas ou minimizadas. Essa forma velada de violência contribui para a normalização da injustiça e para a dificuldade de reconhecimento institucional do problema, permitindo que as situações de assédio se prolonguem ao longo do tempo na trajetória das vítimas, frequentemente sem que estas encontrem acolhimento, proteção ou assistência adequados diante das violações sofridas.

Diante desse cenário, a incorporação institucional de estratégias de enfrentamento ao assédio sexual mostra-se indispensável. Quando a prevenção passa a ser assumida como prioridade pelas instituições — em especial pelas universidades e demais espaços de formação e trabalho — cria-se um ambiente propício à implementação de programas educativos voltados à compreensão das dinâmicas e características dessa forma de violência. Tais iniciativas contribuem não apenas para a promoção da prevenção e da justiça social, mas também para o fortalecimento de mecanismos de responsabilização dos agressores, reafirmando o compromisso institucional com a dignidade, a igualdade e a segurança das pessoas.



## REFERÊNCIAS

BARRETO, Margarida Maria Silveira. **Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações**. São Paulo: EDUC, 2003.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: Ltr, 2009.

BRASIL. **Lei nº 14.504, de 03 de abril de 2023**. Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e aos Demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03/04/23.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Painel Correição em Dados**. Brasília, DF: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 10 ago 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Painel Resolveu?** Brasília, DF: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 10 ago de 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Plano setorial de combate aos assédios**. Brasília, DF: CGU, 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório temático sobre assédio sexual**. Brasília, DF: CGU, 2023.

FONSECA, Dielly Débora Farias; MATTOS, Carlos André Corrêa de; CORRÊA, Alessandro de Castro. **Assédio moral e sexual no serviço público: características e reflexos nos pedidos de remoção em uma instituição de ensino superior da região norte do Brasil**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 14, n. 3, p. 68-90, set./dez. 2021. Disponível em: [www.gual.ufsc.br](http://www.gual.ufsc.br). Acesso em: 31 jul. 2025.

FREITAS, Acimarney Correia Silva; PIN, José Claudio Del. **Assédio moral pedagógico como expressão do autoritarismo em sala de aula: percepções de estudantes de engenharia**. *Educação*, Santa Maria, v. 48, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao>. DOI: 10.5902/19846444x68518.

FREITAS, Maria Ester de; HELOANI, Roberto; BARRETO, Margarida. **Assédio moral no trabalho**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

HAILE, Vanessa de Oliveira. **Assédio e o abuso no ensino superior: das agressões à omissão institucional**. Revista Brasileira de Educação em Geografia, Campinas, v. 11, n. 21, p. 5-24, jan./dez. 2021.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

JBÍ. **Joanna Briggs Institute Reviewers' Manual: 2014 edition**. Adelaide: The Joanna Briggs Institute, 2014.



MAITO, D. C.; PANÚNCIO-PINTO, M. P.; VIEIRA, E. M. **Violência interpessoal no ambiente acadêmico: percepções de uma comunidade universitária**. *Interface* (Botucatu), v. 26, e220105, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/interface.220105>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SILVA, Sílvia Maria Pereira da; ARAUJO, Ana Cristina Gonçalves Dantas de; ANDRADE, Cristiane Batista. **“Isso custou a minha saúde”: o assédio sexual no ensino superior a partir da análise da página #MeuProfessorAbusador**. *Interface* (Botucatu), 2024; 28: e240182. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/interface.240182>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SOUZA, Cristhiane Santana de; ALEXANDRE, João Welliandre Carneiro; SILVA, Juliana Vitória Vieira Mattiello da. **Um estudo sobre o assédio moral na percepção dos profissionais técnicos da educação superior (PTES) da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)**. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 44, n. 89, set./dez. 2022. ISSN 0102-1117. e-ISSN 2526-0847.

SOUZA, J. G.; ROSO, A. R.; MORAES, M. E. F. **Violência sexual na universidade: experiências e práticas de profissionais da Psicologia**. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, v. 11, n. 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17267/2317-3394rpds.2022.e4195>. Acesso em: 10 abr. 2025.