



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

Maria Clara de Brito Araujo

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO ASSÉDIO MORAL INSTITUCIONAL  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ANÁLISE JURÍDICO-  
INSTITUCIONAL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO  
IMPLEMENTADORA**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO**

**Políticas Públicas de combate ao assédio moral institucional na Administração  
Pública Federal: uma análise jurídico-institucional da Controladoria-Geral da  
União como implementadora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Maria Clara de Brito Araujo

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

A658 Araujo, Maria Clara de Brito  
Políticas Públicas de combate ao assédio moral institucional na Administração Pública Federal: uma análise jurídico-institucional da Controladoria-Geral da União como implementadora / Maria Clara de Brito Araujo. -- Rio de Janeiro, 2023.  
122

Orientador: Emerson Affonso da Costa Moura.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2023.

1. Assédio moral. 2. Capacidades institucionais.  
3. Servidor Público. 4. Políticas Públicas . I.  
Affonso da Costa Moura, Emerson , orient. II.  
Título.

Maria Clara de Brito Araujo

**Políticas Públicas de combate ao assédio moral institucional na Administração Pública Federal: uma análise jurídica-institucional da Controladoria-Geral da União como implementadora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Aprovado em: 20/03/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Professor Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Professor Dr. Leonel Pires Ohlweiler  
Universidade Luterana do Brasil - ULBR

Rio de  
Janeiro 2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha mãe, que fez tudo ao seu alcance para que eu tivesse a melhor educação possível, e à minha avó Wandyr, que sempre acreditou ter a melhor neta do mundo e, apesar da corujice exagerada, estaria feliz de me ver concluindo mais uma etapa da minha formação. Também agradeço ao meu pai, que mesmo não estando mais comigo fisicamente, é a maior inspiração que eu poderia ter para sempre. A toda minha família, tias, tios e primos queridos.

Agradeço aos meus amigos, em particular aqueles que, com incentivo, escuta e revisão, contribuíram para que esse trabalho saísse do mundo das ideias e ganhasse vida. Obrigada, Luanda, Lucas, Ângelo, Igor, Julio, Felipe, Fernando, Clara e tantos outros.

Agradeço aos meus amigos do PPGD Unirio. Juntos, criamos uma resistência formada por amizade e companheirismo para concluir um mestrado com aulas online e distância forçadas por uma pandemia que durou anos. Agradeço particularmente ao Pedro e ao Adriano, sem os quais eu certamente não teria conseguido dar conta do processo de escrita de forma tão leve e alegre.

Agradeço ao Marco, meu companheiro paciente, sensível a todas as minhas ansiedades durante esse processo de pesquisa e escrita.

Agradeço ao meu orientador, Professor Emerson, que me despertou o interesse no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unirio mesmo antes de me conhecer, e que me auxiliou na pesquisa que deu origem a esta dissertação.

Agradeço a todo o corpo burocrático da Unirio, em especial ao do PPGD, professores e técnicos, servidores dedicados e que, em meio à uma pandemia, conduziram a nossa turma entre aulas, eventos, orientações e trocas acadêmicas que tornaram este trabalho possível.

## RESUMO

O trabalho objetiva analisar o desenho jurídico-institucional da Controladoria-Geral da União para a implementação das políticas de combate ao assédio moral no âmbito da administração pública. Com isso, busca-se compreender de que forma o assédio moral, em particular na modalidade institucional, pode ser praticado pelo mesmo órgão que tem a atribuição de reprimi-lo. Para isso, pretende-se realizar uma pesquisa exploratória, com pesquisa bibliográfica e documental, utilizando, ainda, estudo de caso sobre a Nota Técnica nº 1556/2020 da Controladoria-Geral da União. Serão analisadas, especificamente, à luz da pesquisa bibliográfica: (i) a legislação aplicável ao tema do assédio moral institucional para as relações de trabalho e os códigos e estatutos de conduta dos servidores público; (ii) o desenho institucional da Controladoria-Geral da União na função de implementadora da sua política de integridade pública; (iii) as políticas públicas de combate ao assédio moral contra o servidor público federal entre 2015 e 2022 na Administração Pública federal direta e indireta, com ênfase nos órgãos independentes (ministérios) e nas entidades federais (autarquias e fundações públicas federais) (iv) a Nota Técnica nº 1556/2000 da Controladoria-Geral da União. Desse modo, espera-se identificar de que forma o desenho institucional da CGU possibilita eventuais desacordos entre as funções de implementação da sua política de integridade pública e as funções correccionais, e, com isso, apontar parâmetros para o exercício da segunda.

**Palavras-chave:** Controladoria-Geral da União, assédio moral institucional, servidor público federal, desenho institucional, capacidades estatais.

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the legal-institutional design of the Comptroller General of the Union for the implementation of policies to combat moral harassment in the scope of public administration. With this, we seek to understand how moral harassment, particularly in the institutional modality, can be practiced by the same agency that has the attribution of repressing it. For this, it is intended to carry out an exploratory research, with bibliographical and documentary research, also using a case study on Technical Note No. 1556/2020 of the Comptroller General of the Union. Specifically, in the light of bibliographical research, the following will be analysed: (i) the legislation applicable to the subject of institutional moral harassment for labor relations and the codes and statutes of conduct of public servants; (ii) the institutional design of the Comptroller General of the Union in implementing its public integrity policy; (iii) public policies to combat moral harassment against federal civil servants between 2015 and 2022 in the direct and indirect federal Public Administration, with emphasis on independent bodies (ministries) and federal entities (autarchies and federal public foundations) (iv) Technical Note No. 1556/2000 from the Comptroller General's Office. In this way, it is expected to identify how the institutional design of the CGU allows possible disagreements between the functions of implementing its public integrity policy and the correctional functions, and, with this, to point out parameters for the exercise of the second.

**Keywords:** Federal Comptroller General, institutional harassment, federal civil servant, institutional design, state capacities.

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b>	<b>8</b>
<b>2 A Teoria das Capacidades Institucionais</b>	<b>15</b>
2.1 Capacidades institucionais	15
2.2 A teoria das capacidades institucionais para implementação de uma política pública	35
<b>3 Políticas Públicas de combate ao assédio moral na Administração Pública Federal</b>	<b>44</b>
3.1 As políticas públicas de combate ao assédio moral contra o servidor público federal entre 2015 e 2022	44
3.2 O papel institucional da Controladoria-Geral da União no combate ao assédio moral contra o servidor público	63
<b>4 O desenho institucional da política pública de combate ao assédio moral da Controladoria-Geral da União</b>	<b>77</b>
4.1. Análise da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG à luz da implementação do Programa de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União	77
4.2 Parâmetros para o exercício da discricionariedade da Controladoria-Geral da União no que tange às notas técnicas em matéria correcional do servidor público federal	92
<b>5 Considerações Finais</b>	<b>104</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>110</b>

## 1 Introdução

A ocorrência do fenômeno jurídico do assédio moral institucional no serviço público brasileiro é tema que ganhou relevância apenas recentemente, em virtude de desgastes políticos decorrentes de medidas que restringem a liberdade de manifestação da burocracia estatal, especialmente entre associações de servidores públicos e o governo federal eleito em 2018.

Embora o assédio moral interpessoal venha sendo amplamente debatido nos últimos quarenta anos e apesar de sua aplicação tanto nas relações de trabalho privadas quanto naquelas cujo vínculo é o estatutário, a identificação do assédio moral institucional surge como uma nova figura jurídica para explicar ocorrências do fenômeno do assédio moral em uma escala difusa.

A violação de direitos compreendida tradicionalmente como assédio moral e empreendida por um superior hierárquico - no caso do assédio moral vertical - contra um trabalhador ou vários trabalhadores determinados, é acrescida pela hipótese de um ataque vindo de um centro de poder organizacional contra um grupo difuso de trabalhadores.

No âmbito da política pública de prevenção ao assédio moral “Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo<sup>1</sup>”, elaborada pelo Tribunal Superior do Trabalho, foi utilizada a seguinte definição conceitual a respeito do assédio moral institucional: “Ocorre quando a própria organização incentiva ou tolera atos de assédio. Neste caso, a própria pessoa jurídica é também autora da agressão, uma vez que, por meio de seus administradores, utiliza-se de estratégias organizacionais desumanas para melhorar a produtividade, criando uma cultura institucional de humilhação e controle.” Observe-se que a utilização do conceito traz a ideia de produtividade, comumente associada à busca do lucro, o que denota a ideia de que o fenômeno é aplicável exclusivamente às relações privadas de trabalho.

No caso da Administração Pública, uma dificuldade adicional se soma à equação: a mesma pessoa jurídica que tem competência para formular, implementar e monitorar políticas públicas de combate ao assédio moral contra os seus servidores ocupa a posição de empregador, de modo que a investigação sobre como essas duas

---

1 Disponível em <<https://www.tst.jus.br/web/guest/-/tst-lanca-cartilha-e-videos-sobre-assedio-moral>>  
Acesso em: 08 de out. 2022.

funções podem interagir na prática se torna relevante. No caso, foi escolhido como foco de atenção deste trabalho a atuação da Controladoria-Geral da União na função de órgão central do Programa de Integridade Pública que se aplica aos servidores federais, e no âmbito do qual está inserido o tema do assédio moral.

Assim, a controvérsia jurídica é analisar como a Controladoria-Geral da União, na condição de implementadora de uma política pública de combate ao assédio moral, compatibiliza, na prática, a sua função correicional e de controle interno dos servidores públicos federais, que exige uma atividade interpretativa intensa.

Para isso, propõe-se utilizar elementos da teoria das capacidades institucionais desenvolvida por Sustain e Vermeule (2002), por se tratar de ferramenta importante para indicar quando determinada teoria da interpretação da norma, mais ou menos literal, pode melhor atender o interesse público. Assim, essa teoria contribui na discussão a respeito dos limites para o exercício da discricionariedade da Controladoria-Geral da União na edição de suas notas técnicas em matéria correicional do servidor público federal.

Nesse sentido, a primeira formulação é substituir a pergunta sobre “como uma norma deve ser interpretada” por “como determinada instituição, com suas habilidades e limitações, deve interpretar determinada norma”. Para que uma instituição possa adequadamente avaliar a melhor forma de decidir - antes de avaliar o que decidir propriamente - é preciso que ela reconheça as condições objetivas que possui para esse julgamento.

Trata-se de uma virada institucional para as teorias interpretativas, propondo uma abordagem institucional, compreendida como uma ferramenta para a interpretação legal de tribunais, das agências executivas e, por fim, para a interpretação constitucional dos tribunais. A teoria das capacidades institucionais, portanto, ao investigar qual a instituição mais capacitada para resolver o tipo de problema em discussão, elimina, em algum grau, essa indefinição gerada pela contraposição de competências no desenho institucional.

No Brasil, Arguelhes e Leal (2014), em especial, propõem um modelo de utilização da teoria na prática para avaliar as capacidades de uma instituição: primeiro, é preciso identificar as habilidades e limitações da instituição; depois, deve-se explicar de que forma essas capacidades podem gerar consequências

negativas caso seja adotada e que justifique a adoção de uma postura que poderia não ser a melhor em termos ideais.

A grande utilidade da teoria é, portanto, a possibilidade de se fixar limites de legitimidade das instituições, o que pode ser feito a partir da averiguação se, de acordo com o desenho de cada instituição, os resultados alcançados por ela podem ser considerados juridicamente aceitáveis.

Para isso, é preciso analisar duas capacidades objetivas de cada instituição: as funcionais, referentes tanto aos arranjos em que estão inseridas para atingir às finalidades para as quais foram criadas, quanto à capacidade cognitiva dos seus atores, que é definida, em geral, pela sua formação; e a capacidade material, relativa à estrutura administrativa e de recursos financeiros disponível para a atuação da instituição.

A questão que os autores refletem é como realizar essa análise empiricamente e de forma comparativa, já que a teoria das capacidades institucionais não oferece ferramentas analíticas para tanto. Por isso, propõe-se utilizar os parâmetros desenvolvidos pela literatura a respeito das capacidades estatais, como complemento à teoria das capacidades institucionais.

Embora não haja um consenso a respeito do conceito de capacidades estatais - também chamada de capacidades institucionais - é possível afirmar se tratar da habilidade de criar e aplicar as regras que disciplinam as interações políticas e econômicas de um Estado. Entre as capacidades estatais pode-se apontar a chamada capacidade administrativa (ou burocrática), que envolve as habilidades para a implementação das políticas públicas, e que só se identifica com a existência de uma burocracia profissionalizada e com os recursos necessários disponíveis.

Na literatura brasileira o tema das capacidades estatais vem sendo tratado sob a perspectiva das políticas públicas. O conceito de capacidades está associado à profissionalização da burocracia, apontando como a forma de ingresso desses burocratas por meio de concursos públicos privilegia a atuação no controle de regras e procedimentos fiscais.

Sob a perspectiva analítica das capacidades estatais, este trabalho pretende utilizar, especificamente, uma das dimensões possíveis, que é a capacidade administrativa (ou burocrática), que envolve as habilidades de implementação das políticas públicas, só possível com a existência de uma burocracia profissionalizada e com recursos necessários disponíveis.

Nesse sentido, a partir de uma abordagem de direito e políticas públicas é

possível investigar de que forma o arranjo jurídico-institucional de uma política pública

pode interferir nos resultados alcançados por ela. No caso deste trabalho, propõe-se analisar a implementação da política de integridade pública da CGU em face das suas capacidades estatais, em especial a sua estrutura institucional e as características fundamentais da sua burocracia profissional.

Para isso, foram levantados os seguintes dados: quantitativos de servidores ativos e a respectiva escolaridade entre os anos de 2015 e 2022; a quantidade de processos administrativos disciplinares tramitados na CGU, entre 2015 e 2022, com a infração que o originou; arcabouço normativo para o desenvolvimento das atribuições correccionais pelo órgão, inclusive a sua estrutura regimental. Esses dados foram obtidos a partir de pesquisa utilizando requerimentos embasados pela Lei nº 12.527/2011, consulta ao Painel Correição em Dados, da CGU, além do sítio eletrônico da própria CGU.

Em razão das limitações práticas, em especial a escassez de tempo, este trabalho utiliza um estudo de caso específico para ilustrar de que forma pode-se identificar um desacordo entre a política pública e a sua implementação, bem como propor parâmetros que corrijam esse desacordo. A Nota Técnica nº 1556/2020, dada a sua repercussão política e prática, foi escolhida como estudo de caso, representando em termos concretos a ocorrência do que se defenderá neste trabalho como assédio moral institucional e de como o documento é, portanto, incompatível com a política de integridade pública da própria CGU.

Isso porque a Nota Técnica nº 1556/2020 da Controladoria Geral da União, publicada em 3 de julho de 2020, materializou uma interpretação restritiva em relação ao alcance do dever de lealdade institucional ao qual o servidor público federal está submetido e a possibilidade de manifestações de despreço em um conceito estendido de repartição pública, trazendo para o debate público a conformação dessas medidas ao ordenamento constitucional brasileiro.

No ordenamento brasileiro, o artigo 5º, IV, da Constituição da República prevê como direito fundamental de todos a liberdade de manifestação do pensamento. Na Administração Pública federal a manifestação do servidor público é limitada pelos artigos 116, II e 117, V da Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o dever de lealdade à instituição e a vedação a manifestações de apreço e despreço na repartição. Com a evolução dos meios de comunicação digitais esses dispositivos legais vêm sendo interpretados de forma ampliada e podem representar abusos classificáveis como

assédio moral institucional.

Essa interpretação é atualmente dada pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno e, por isso mesmo, intrinsecamente ligado ao núcleo de poder político do governo federal. O mesmo órgão, como já dito, ocupa a posição central nas políticas de integridade pública do governo federal, de modo que cabe à CGU a formulação e implementação dos programas e planos que tratam, entre outros temas, do assédio moral contra servidores públicos federais.

Nesse sentido, busca-se identificar como as capacidades estatais da CGU influenciam a implementação de uma política pública específica a partir de uma análise do arranjo jurídico-institucional do Programa de Integridade da CGU e sua interação com as outras funções institucionais exercidas pelo órgão, especificamente a função de correção do servidor público federal.

A observação é realizada sobre a legislação, regulamentos e atos normativos internos que disciplinam a liberdade de expressão do servidor público, e também dos dados obtidos, como já dito, via Lei de Acesso à Informação e pelo Painel Correição em Dados, da CGU. Além disso, apresenta-se uma pesquisa bibliográfica sobre as teorias das capacidades estatais e a teoria das capacidades institucionais, além do assédio moral institucional. A pesquisa será de natureza exploratória, com abordagem empírica de estudo de caso.

A área da pesquisa é o Direito Administrativo. Isso porque o fato social em questão é o assédio moral institucional promovido contra servidores públicos federais, submetidos não à Consolidação das Leis do Trabalho, mas sim ao Estatuto contido na Lei nº 8.112/90 e seus regulamentos e atos normativos complementares, em especial aqueles editados pela Controladoria Geral da União.

Nesse sentido, a pergunta proposta pelo presente trabalho é a Nota Técnica nº 1556 da Controladoria Geral da União, que dá interpretação a dispositivos da Lei nº 8.112/90, se adequa à política pública de integridade pública da Controladoria Geral da União? Quais são os limites críticos entre as duas funções do órgão, implementação de uma política pública e correccional, à luz de uma análise jurídico-institucional da política pública e do próprio órgão implementador?

A hipótese proposta é que a Nota Técnica nº 1556 viola a própria política de integridade pública, na qual se insere o enfrentamento ao assédio moral da Controladoria-Geral da União e, por isso, demanda a utilização de novos parâmetros para o exercício de discricionariedade do órgão na edição de notas técnicas sobre o

tema de correição do servidor público federal.

O teste de hipótese apresentado será o cotejo entre a conceituação do fenômeno jurídico do assédio moral institucional e a análise da legislação funcional aplicáveis aos servidores públicos federais, combinada com os seus regulamentos e orientações normativas especificamente aqueles que disponham sobre a liberdade de manifestação e expressão do servidor público.

O objetivo deste trabalho é analisar como atos normativos de interpretação da legislação funcional do servidor público federal podem, ao limitar a sua liberdade de expressão, ser qualificados como assédio moral institucional sendo exercidos pela mesma pessoa jurídica competente para formular e implementar políticas públicas de combate ao fenômeno.

Para isso, no primeiro capítulo será apresentado o conceito das capacidades estatais e da teoria das capacidades institucionais, especificamente aplicável na função de implementação de políticas públicas explicitando a importância do estudo dessa etapa, especificamente, dentro do que se convencionou ciclo de políticas públicas.

No segundo capítulo será apresentado o conceito de assédio moral interpessoal e institucional, com ênfase na sua ocorrência na Administração Pública, seguido de um levantamento das políticas públicas de combate ao assédio moral contra o servidor público federal entre 2015 e 2022 na Administração Pública federal direta e indireta, com ênfase nos órgãos independentes (ministérios) e das entidades federais (autarquias e fundações públicas federais). A seguir, será analisado o papel institucional da CGU no combate ao assédio moral contra o servidor público, com a apresentação do conceito de integridade pública e de como atua o órgão central do Programa de Integridade Pública da CGU, responsável, entre outras funções, pelo enfrentamento do assédio moral.

Os dados levantados sobre as políticas públicas se referem ao período de 2015 a 2022, o que se explica pelas seguintes razões. A primeira porque inclui quatro mandatos presidenciais de diferentes espectros políticos e de compreensões diversas a respeito do papel da burocracia federal na construção do Estado brasileiro (PT- PMDB-PSL/PL). E em segundo, porque alcança dois anos de vigência da nota técnica que servirá de norte para a análise no terceiro capítulo deste trabalho.

No terceiro capítulo será demonstrado como Nota Técnica nº 1556

representou restrição ao direito de liberdade de expressão dos servidores públicos federais a partir de pressões ideológicas antijurídicas que podem ser conceituadas como assédio

moral institucional a partir da literatura sobre o tema e da repercussão prática do documento na função de correção da conduta dos servidores públicos federais. A partir da análise da interação institucional da implementação do Programa de Integridade com a atuação de correção da CGU, serão propostos alguns parâmetros para a edição de notas técnicas interpretativas pela CGU que restrinjam liberdades dos servidores públicos, ainda que no exercício da discricionariedade do órgão de controle.

A pesquisa terá abordagem qualitativa e utilizará os métodos de coleta de dados e de pesquisa bibliográfica e documental, com objetivo descritivo, e pesquisa de campo consistente no estudo de caso da Nota Técnica nº 1556/2020. A pesquisa bibliográfica terá foco no conceito de capacidades estatais, teoria das capacidades institucionais e de assédio moral, especialmente em sua modalidade institucional.

A pesquisa documental vai abarcar a legislação e os atos normativos que disciplinam o Programa de Integridade da CGU, bem como de suas atribuições institucionais, além das políticas públicas promovidas pela a Administração Pública federal no período entre 2015 e 2022. Também serão utilizados dados obtidos a partir de pedidos pela Lei de Acesso à Informação e do Painel Correção em Dados, da CGU.

## 2 A Teoria das Capacidades Institucionais

Para estudar a Teoria das Capacidades Institucionais, inicialmente nos debruçaremos sobre os conceitos de capacidades institucionais, para depois analisarmos o uso dessa teoria na implementação de políticas públicas.

### 2.1 Capacidades institucionais

No campo do direito a teoria institucional nos remete a Hauriou (2009)<sup>2</sup> e Romano (2008)<sup>3</sup>, analisados por Bucci (2021). Esses autores utilizaram uma abordagem institucionalista em suas formulações e buscaram uma resposta contra o

---

2 Sobre a contribuição de Maurice Hauriou, Bucci (2021) afirma que “A despeito dessa composição, Hauriou adota uma categorização dúplici, admitindo as chamadas “instituições-pessoas” e as “instituições-coisas”. As do segundo tipo, entre as quais se define a própria regra de direito, não correspondem a um princípio de ação ou empresa, mas, ao contrário, a um princípio de limitação. Seu contorno exato não resta claro, até porque o desenvolvimento que se segue no texto não se ocupa delas, mas pode-se inferir que se trata das estruturas permanentes do Estado. Quanto às primeiras, aproximam-se bastante das instituições definidas por Santi Romano, uma vez que se trata dos “corpos constituídos” (Estados, associações, sindicatos). São elas as instituições-pessoas ou instituições corporativas, que correspondem à teoria de Hauriou conforme a conhecemos.” (BUCCI, 2021, p. 147) 2 Bucci (2021) explica a visão de Romano para a abordagem institucional do direito: “O direito não se reduz às normas, mas compreende também a entidade que põe a norma; essa é a tese fundamental. O poder de estabelecer a norma “é o próprio direito e a norma não é senão a sua voz, ou melhor, uma de suas vozes, um dos modos pelos quais opera e atinge os seus fins” 335 . O ordenamento jurídico, por conseguinte, também não se circunscreve às normas, mas ainda que as contenha, parte sempre de um momento anterior, lógica e materialmente. “Cada ordenamento jurídico é uma instituição e vice-versa, cada instituição é um ordenamento jurídico” (...) A instituição é uma forma de organização social 346 e também ordenamento jurídico, “uma esfera mais ou menos completa de direito objetivo”. Há uma implicação recíproca entre instituições e direito e essa é a terceira ideia-chave, a de que a objetivação e a organização ocorrem por meio do direito: “[...] o direito é o princípio vital de cada instituição, aquilo que anima e reúne os vários elementos de que essa resulta, que determina, fixa e conserva a estrutura dos entes materiais. Reciprocamente a instituição é sempre um regime jurídico” cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. Saraiva Educação SA, 2021, p. 142 e 144.

3 Bucci (2021) explica a visão de Romano para a abordagem institucional do direito: “O direito não se reduz às normas, mas compreende também a entidade que põe a norma; essa é a tese fundamental. O poder de estabelecer a norma “é o próprio direito e a norma não é senão a sua voz, ou melhor, uma de suas vozes, um dos modos pelos quais opera e atinge os seus fins” 335 . O ordenamento jurídico, por conseguinte, também não se circunscreve às normas, mas ainda que as contenha, parte sempre de um momento anterior, lógica e materialmente. “Cada ordenamento jurídico é uma instituição e vice-versa, cada instituição é um ordenamento jurídico” (...) A instituição é uma forma de organização social 346 e também ordenamento jurídico, “uma esfera mais ou menos completa de direito objetivo”. Há uma implicação recíproca entre instituições e direito e essa é a terceira ideia-chave, a de que a objetivação e a organização ocorrem por meio do direito: “[...] o direito é o princípio vital de cada instituição, aquilo que anima e reúne os vários elementos de que essa resulta, que determina, fixa e conserva a estrutura dos entes materiais. Reciprocamente a instituição é sempre um regime jurídico” cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das

políticas públicas. Saraiva Educação SA, 2021, p. 142 e 144.

formalismo jurídico então vigente no final do século XIX, que julgavam limitado para a compreensão dos fenômenos do direito<sup>4</sup>.

Os estudos sobre teorias institucionais empreendidos fora do campo jurídico apresentam formulações muito superficiais sobre as instituições jurídicas, e também sobre os efeitos jurídicos das ações de instituições não jurídicas (COUTINHO, 2017, p. 566).

Nesse sentido, defende-se que os arranjos institucionais são a expressão anterior às políticas públicas (BUCCI, 2021). A exploração das relações entre os vários institucionalismos desenvolvidos pelos diferentes campos do conhecimento é uma via interessante para o estudo das políticas públicas, compreendida por ela como objeto de estudos multidisciplinares por essência.

A teoria das capacidades institucionais surge no direito com o objetivo de informar a utilização das diferentes teorias de interpretação do texto legal sob uma perspectiva das instituições nas quais essa interpretação ocorre. É um subproduto específico, aplicado ao direito, da teoria institucional, tema que abarca uma quantidade expressiva de escolas de pensamento e que possui vertentes na economia, na ciência política e na sociologia.

Embora a teoria das capacidades institucionais desenvolvida por Sustain e Vermeule tenha surgido como publicação em 2003 no artigo seminal *Interpretations and Institutions*, a teoria institucional para outros ramos do conhecimento é bem mais antiga.

Na economia, a chamada “velha economia institucional” surge como uma resposta à teoria econômica tradicional, que tem no conceito do *homo economicus* o seu ponto central. Para a velha economia institucional os indivíduos são guiados por regras e valores institucionalizados e não apenas pela racionalidade (DIAS, 2018). Na década de 1970 o neoinstitucionalismo relacionou as instituições com custos de transações (Nova Economia Institucional), defendendo que instituições inadequadas geram incertezas que acarretam o aumento dos custos. O surgimento das instituições busca então superar os custos da transação diante da incerteza (GALA, 2020).

---

<sup>4</sup> Sobre esses estudos, Coutinho (2017) destaca sua limitação: “A despeito da importância que têm para a teoria do direito e para o direito público, tais abordagens são, antes de tudo, estudos teóricos sobre o próprio direito. Em outras palavras, não representam análises jurídicas das instituições no

capitalismo, tampouco são análises econômicas de suas instituições jurídicas. Iluminam o conceito de instituição, mas dizem pouco sobre sua aplicação, efeitos sociais e dinâmicas de mudança. Não o articulam, enfim, com as ideias de desenvolvimento econômico e não aprofundam o tema da mudança institucional.” (p. 566)

Para a ciência política, a teoria institucional surge com o objetivo de compreender decisões políticas a partir do comportamento eleitoral, partidário e da opinião pública, e enxergava inicialmente a ação política como produto do interesse individual racional. Atualmente os institucionalistas da vertente política buscam demonstrar a importância das estruturas normativas e sistemas de regras na definição do comportamento político (DIAS, 2018).

Finalmente, na sociologia a teoria institucional é a vertente dominante nos estudos organizacionais:

A estabilidade necessária é obtida por meio das instituições, que são resultantes de um processo em que as ações se tornam habituais adquirindo uma condição de valor ao longo do tempo. A habitualidade é adquirida no curso de uma história, e não instantaneamente, de modo que para entender adequadamente uma instituição é preciso compreender o processo histórico em que foi produzida. (BERGER; LUCKMANN, 2004, apud DIAS, 2018, p.41)

Para Carvalho, Vieira e Goulart (2012), estão em Durkheim e Weber as bases teóricas fundamentais dessa teoria, sendo Selznick (1972) o autor principal da corrente chamada de “velho institucionalismo”, no qual a “ênfase dos estudos recaía sobre as macroestruturas institucionais e constitucionais, sistemas políticos, linguagem e sistema legal, deixando as organizações à margem das formas institucionais.” (SELNICK, 1972, apud CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2012, p. 483). É Selznick que formula pela primeira vez a diferença analítica entre organização e instituição. O campo de estudos, como já dito, é fértil, e a diferença entre os conceitos de instituição para diferentes autores se afasta do escopo deste trabalho<sup>5</sup>.

Como expoentes do novo institucionalismo, Meyer e Rowan (2017) propõe o conceito de institucionalização como “o processo pelo qual processos sociais,

---

<sup>5</sup> Sobre a conceituação de instituições para alguns dos principais teóricos da vertente sociológica, Carvalho e Vieira apresentaram síntese que merece transcrição: Para SCOTT, 2001, apud CARVALHO e VIEIRA, 2012, “Estruturas sociais multifacetadas e duráveis, feita de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais. GREENWOOD et al, 2008: Comportamento social repetitivo dado como certo, que é amparado por sistemas normativos e entendimentos cognitivos que dão sentido ao intercâmbio social que permitem a autorreprodução da ordem social. DIMAGGIO e POWELL, 1991, apud CARVALHO e VIEIRA, 2012: “Modelos de expectativas dadas como certas que constroem e constituem os caminhos nos quais soluções são procuradas.” PECCI, VIEIRA e CLEGG, 2006, CARVALHO e VIEIRA, 2012: “É um tipo de convenção que assume o status de regra.” NORTH, 1990, CARVALHO e VIEIRA, 2012: “São as regras do jogo que orientam uma sociedade, incluindo aspectos formais e informais que definem comportamentos, relações, padrões de

desempenho e de atuação aceitos e valorizados naquele ambiente”, JEPPELSON, 1991, CARVALHO e VIEIRA, 2012 “Representa um padrão que alcançou status de aceito”, BERGER e LUCKMAN, 2005, CARVALHO e VIEIRA, 2012, “Qualquer tipificação que alcança status de que algo pode ser dado como certo (taken- for-granted)”. GIDDENS, 2003, CARVALHO e VIEIRA, 2012 “Características mais duráveis da vida social que são solidificadas através do tempo e espaço.”

obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e na ação sociais” (p. 341).

A perspectiva institucional traz a noção de que os recursos materiais presentes no ambiente não são definidos e destinados apenas por aspectos objetivos, mas também por elementos subjetivos, de modo que “reconhecimento social e a legitimação representam requisitos básicos para a obtenção dos demais recursos, tornando preponderante a função do ambiente institucional para algumas organizações.”(CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2012, p. 863) A legitimação<sup>6</sup>, assim, é o principal objetivo do processo de institucionalização (CHAERKI, RIBEIRO e FERREIRA, 2019, p. 64).

Sobre o processo de institucionalização, Tolbert e Zucker (1983) propuseram um modelo dos processos inerentes à institucionalização composto por três fases: habitualização (geração e formalização de novos arranjos estruturais), objetificação (consenso social entre os decisores) e sedimentação (continuidade histórica da estrutura).

A seguir, é preciso tecer algumas considerações a respeito de um campo que pode gerar confusão conceitual em relação à teoria das capacidades institucionais em razão da proximidade de nomenclaturas, que é o estudo sobre as capacidades estatais, desenvolvido, sobretudo, pela literatura da ciência política e, mais especificamente, daquela voltada à Administração Pública.

Trata-se de um tema que, sob uma perspectiva multidisciplinar, acrescenta elementos importantes para o debate sobre os limites da atuação de cada instituição e, mais do que isso, sobre as ferramentas disponíveis para que determinado fim público seja atingido pela instituição que esteja em melhor condições de atendê-lo.

Por isso, considera-se útil uma apresentação sintética do que são as capacidades estatais e uma proposta de como um diálogo entre essa vertente e a teoria das capacidades institucionais pode ser travado.

Cingolani (2013), em trabalho de referência no levantamento da bibliografia sobre o tema, descreveu que a capacidade estatal pode estar ligada a diversos resultados do Estado, desde crescimento econômico, industrialização, inovação,

---

<sup>6</sup> Sobre o conceito de legitimidade organizacional, este pode ser considerado como a aceitação de uma organização por seu ambiente externo, ou, ainda, “legitimidade é a percepção ou pressuposição generalizada de que as ações organizacionais são desejáveis ou apropriadas dentro de algum

sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995, p. 574 apud CHAERKI, RIBEIRO e FERREIRA, 2019, p. 64)

índices de violência, entre outros. O tema tem sido explorado a partir de pesquisas empíricas sobre as determinantes e as consequências da capacidade estatal, sem que tenha sido alcançado, no entanto, uma conceituação consensual.

Embora haja uma miríade de perspectivas analíticas para definir o que são as capacidades estatais, é possível identificar um conceito razoavelmente consistente como sendo o “poder de implementação do Estado decorrente de uma burocracia profissional” (CINGOLANI, 2013, p. 36).

As primeiras disciplinas a conferirem tratamento particular ao tema das capacidades estatais foram a sociologia política e a história da economia. Para os sociólogos, o estudo sobre o Estado surge nos anos 1960 com as teorias neomarxistas sobre o Estado capitalista e, posteriormente, no final dos anos 1970 e meados de 1980, com o movimento institucional. Essas correntes debatiam a formação do Estado e sua autonomia como precursores da teoria das capacidades estatais (CINGOLANI, 2013, p. 3).

A ideia das capacidades estatais esteve relacionada ao desenvolvimento econômico entre 1930 e 1970, já que cabia ao Estado, a partir de uma intervenção na economia, promover as mudanças estruturais esperadas, em especial nos países subdesenvolvidos (DE AGUIAR; LIMA, 2019).

Com a crise do petróleo e de liquidez global, a partir da década de 1980 a teoria da escolha pública orientou os debates para as falhas de governos e as externalidades negativas decorrentes da intervenção estatal. Defendem que até meados dos anos 1990 a desconfiança em relação à possibilidade do Estado cumprir os objetivos socialmente esperados persistia, apenas sendo relativizada com a crise financeira de 2008 e a necessidade de reposicionar o Estado como agente do desenvolvimento.

Alguns teóricos ofereceram propostas de conceito para definir o que seriam as capacidades estatais. Para (1982) trata-se da análise sobre a relação entre autonomia estatal e desenvolvimento, explorando a capacidade administrativa de um estado para implementar políticas, e de como a natureza da interação entre o aparato estatal, as elites e a burocracia determina o poder autônomo do Estado (CINGOLANI, 2013, p. 5).

Skocpol e Finegold (1982), ao investigar o insucesso do National Industrial Recovery Act em oposição ao sucesso de institucionalização do Agriculture

Adjustment Act, ambos programas governamentais estadunidenses dos anos 1930, identificaram que a diferença de destinos residiria na capacidade burocrática de cada

programa. Nesse sentido, o programa de agricultura contava com uma liderança administrativa sólida, unidade organizacional e capacidade de aprendizado político, o que possibilitou sua consolidação institucional.

Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985) investigaram também os mecanismos pelos quais o poder autônomo estatal opera. Para esses autores, a capacidade estatal é definida como a implementação dos objetivos oficiais, ainda que sujeitos à efetiva ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou em conjunturas socioeconômicas resistentes, e a autonomia estatal como o controle de territórios e pessoas para a formulação de objetivos que não são reflexos diretos das demandas e interesses dos grupos sociais, classes ou sociedade.

Para Migdal (1988), capacidades estatais podem ser definidas como a habilidade dos líderes do Estado para usar as agências estatais para que as pessoas da sociedade façam o que eles querem, ou, em outras palavras, alcançar o tipo de mudanças na sociedade que os líderes buscam a partir do planejamento, políticas e ações estatais.

Nos anos 1990, estudiosos da ciência política se debruçaram sobre as determinantes das capacidades estatais, concentrando as atenções em explicar de que forma as diferenças de recursos do sistema político, como por exemplo as constituições, sistemas partidários, ou sobrevivência política afetam a profissionalização da burocracia e a capacidade para elaboração de políticas públicas (CINGOLANI, 2013, p. 21).

Barbara Geddes (1996) coloca o papel do burocrata, ou do servidor público na linguagem jurídica, como principal objeto de sua análise, e aponta que a capacidade estatal corresponde ao poder de implementação do Estado, tarefa que recai sobretudo na burocracia, que é tão relevante quanto o processo decisório. Essa implementação, portanto, depende da possibilidade de contar com uma burocracia politicamente insulada. As iniciativas estatais dependem, portanto, da habilidade de arrecadar tributos, coagir e moldar os incentivos frente aos atores privados, tornando efetiva as decisões da burocracia (CINGOLANI, 2013).

Na literatura brasileira o tema das capacidades estatais vem sendo tratado sob a perspectiva das políticas públicas. A burocracia e sua interação com o poder político e com a sociedade é um dos temas centrais das análises tanto nos trabalhos recentes de Gomide e Pires (2014), quanto de Souza (2017). Para Souza, o conceito

de capacidades estatais está associado à profissionalização da burocracia, apontando

como a forma de ingresso desses burocratas por meio de concursos públicos privilegia a atuação no controle de regras e procedimentos fiscais.

Gomide (2016), explorando o tema das capacidades estatais, aponta que, dentre as dimensões possíveis está a capacidade administrativa (ou burocrática), que envolve as habilidades de implementação das políticas públicas, só possível com a existência de uma burocracia profissionalizada e com recursos necessários disponíveis.

Cigolani (2013) defende, ainda, que as capacidades estatais representam um conceito multidimensional do poder estatal dividido entre coerção, capacidade administrativa, capacidade de industrialização, capacidade relacional, capacidade legal e, por fim, a capacidade política (p. 31).

A coerção se refere ao atributo básico do estado em monopolizar o poder coercitivo. A capacidade fiscal se relaciona com o poder de arrecadar recursos da sociedade. A capacidade administrativa é apontada como reflexo do Estado moderno segundo a tradição weberiana e a existência de uma burocracia insulada. A capacidade de intervir no sistema produtivo para moldar a economia, correspondendo à capacidade de industrialização. A relacional equivale a capacidade de absorção das interações sociais nas ações estatais.

A capacidade legal é decorrência do poder limitado e da estabilidade de um sistema legal que garante a segurança quanto ao cumprimento de compromissos e contratos. A capacidade política é comumente relacionada à capacidade de líderes eleitos em acumular poder para garantir suas prioridades políticas sobre outros atores institucionais.

Após essa apresentação das principais vertentes da teoria institucional nas áreas da economia, ciência política e sociologia, além de um apanhado geral sobre as iniciativas de Maurice Hauriou (2009) e Santi Romano (2008) no campo do direito, resta iniciar o debate a respeito da teoria das capacidades institucionais, considerando, particularmente, o que foi produzido nesse campo por Cass Sustein e Adrian Vermeule nos Estados Unidos.

Para Sustein e Vermeule (2002), as questões sobre interpretação da lei costumam utilizar princípios ou elementos abstratos como legitimidade, autoridade e constitucionalismo, sem que isso represente, na prática, uma abordagem razoável sobre a interpretação de um texto legal. Como forma de corrigir as distorções

causadas pela consideração exclusiva desses princípios norteadores da

interpretação, sugerem a análise de duas questões negligenciadas: as capacidades institucionais e os efeitos sistêmicos da aplicação de uma teoria da interpretação.

A primeira questão busca, sempre a partir do contexto institucional, substituir a pergunta sobre “como uma norma deve ser interpretada” por “como determinada instituição, com suas habilidades e limitações, deve interpretar determinada norma” (p. 886).

A segunda questão negligenciada a ser investigada é referente aos efeitos sistêmicos de determinada abordagem interpretativa e suas consequências para os atores envolvidos na discussão. Com base nessas duas questões os autores defendem que a literatura a respeito das teorias da interpretação é insatisfatória para resolver os dilemas hermenêuticos, já que se limitam a tentar responder como deve ser interpretar uma norma, sem responder à questão subjacente sobre as divergências de interpretação no direito e sobre como essas divergências podem ser resolvidas.

Algumas especulações podem explicar a pouca importância dada para a abordagem institucional pelas teorias de interpretação, entre elas o fato da formação jurídica se concentrar em questões sobre como juízes interpretam a lei, individualizando esse exercício hermenêutico, o que reflete, mais do que os filtros pessoais dos julgadores, um determinado ambiente institucional do qual o intérprete observa a lei.

A respeito da teoria, Bolonha, Almeida e Rangel (2013) conceituam que

As instituições promovem, dentro de suas capacidades, a interpretação da Constituição e das normas infraconstitucionais. O debate norte-americano desenvolve um entendimento de que este processo precisa considerar as chamadas questões institucionais<sup>19</sup>. Estas se dividiriam em, no mínimo, como já foi apontado, capacidades institucionais e efeitos sistêmicos. (...) As atividades interpretativa e deliberativa, desta maneira, devem considerar aspectos institucionais como seus próprios resultados, assim como o quanto a instituição se encontra preparada para enfrentar as demandas sociais que recebem. Estes aspectos institucionais servem como parâmetros para definir os limites de uma atividade institucional legítima. Capacidades institucionais representam um fenômeno de natureza institucional relacionada às possibilidades de o agente levantar recursos e informações que balizem seu entendimento. (p.155)

Para que uma instituição possa adequadamente avaliar a melhor forma de decidir - antes de avaliar o que decidir propriamente - é preciso que ela reconheça as condições objetivas que possui para esse julgamento. A conjuntura fática é,

portanto,

um elemento central para o exercício da atividade de interpretação e aplicação do texto legal, não podendo ser substituída por idealizações de modelos de juízes e de tribunais que não existem senão em teorias de *first-best scenario*<sup>7</sup>.

O conceito de *first-best scenarios* não é capaz de produzir nenhuma conclusão razoável sobre qual seja o melhor desenho das tomadas de decisão interpretativas. Para Vermeule (2006), embora seja comum que princípios elevados de política e moral - como democracia ou constitucionalismo, por exemplo - sirvam de norte para uma grande parte das teorias da interpretação, esses valores não substituem os elementos empíricos, que devem mediar a utilização dos chamados "*high-level premises*" e das ferramentas de interpretação e tomada de decisão dentro de um sistema jurídico.

É por isso que Sustain e Vermeule (2002) já defendiam ser impossível extrair regras de interpretação sob a teoria da melhor decisão possível - cenário de *first-best*

- porque os elementos institucionais vão sempre interferir nesse processo. Sem uma análise das capacidades institucionais, afirmam que uma teoria a respeito da melhor interpretação não será suficiente para que desse exercício se produza a melhor decisão concreta.

A respeito dessas teorias da interpretação, tanto intencionalistas como textualistas<sup>8</sup>, embora discordem de quais sejam as bases fundamentais da

---

<sup>7</sup> Sobre as opções de *first-best* e *second-best* scenario: "In economics, the idea of *second-best* demonstrates that if perfect efficiency cannot be obtained, efficiency is not necessarily maximized by approximating the *first-best* efficiency conditions as closely as possible; the *second-best* outcome might, in principle, be obtained by departing from the *first-best* conditions in other respects as well."° So too, if an imperfect judge knows he will fall short of the standard of perfection defined by the reigning *first-best* account of interpretation, it is by no means clear that he should attempt to approximate or approach that standard as closely as possible.' (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 904)

<sup>8</sup> Para os defensores de uma teoria dinâmica de interpretação, como William Eskridge, o sentido da norma exige uma conformação à mudanças de natureza fática. Assim, diante das múltiplas possibilidades hermenêuticas de um texto legal, e considerando as expectativas do legislador no momento de produção da norma analisada, caberá ao intérprete a adequação entre as possibilidades e o contexto fático atual. Eskridge defende a atuação dinâmica do juiz ao apreciar um caso concreto deve integrar o processo deliberativo de produção das normas, que, deixado apenas sob responsabilidade do Poder Legislativo, se revelaria insuficiente, sobretudo ao longo de muitos anos. Por outro lado, a teoria da integridade de Ronald Dworkin pode ser descrita da seguinte forma: "A teoria de Dworkin se concentra na atividade interpretativa ao mesmo tempo em que procura articular critérios de avaliação, ao estabelecer parâmetros de ajuste (*fit*) e justificação (*justification*) dos princípios em relação ao sistema jurídico e suas práticas. Possui como guia a integridade, a busca pela melhor interpretação disponível no ordenamento jurídico, procurando "[...] mostrar o que é

interpretado em sua melhor luz possível” (DWORKIN, 2003, p. 292)<sup>23</sup>. Tece diversas críticas ao que designa de “teoria semântica” do Direito. Assim, questiona o positivismo de Herbert Hart pelo fato dessa teoria ter supostamente transformado o uso do poder do Estado em um “mero jogo de palavras” (DWORKIN, 2003, p. 50)<sup>24</sup> Ademais, identifica um juízo moral nas proposições capaz de afirmar qual é o direito adequado em certo caso.” CLÈVE; LORENZETTO, MENESES, 2016, p. 77).

interpretação de uma norma, concordam que o texto legal é o ponto de partida dessa tarefa e que os tribunais não devem se afastar dele ao julgar os casos concretos que lhe são submetidos à apreciação: “O que a teoria interpretativa moderna tem negligenciado em grande parte é que a análise institucional é uma condição necessária para a escolha dos parâmetros interpretativos, mesmo que não seja uma condição suficiente” (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 916).

Assim, os princípios norteadores chamados por Vermeule (2006, p. 63) de “*high-level premises*” são insuficientes para informar a tarefa interpretativa de um tomador de decisões, seja ele um magistrado ou um burocrata do Executivo. Para atingir resultados melhores é indispensável que a interpretação do texto legal leve em conta uma “*low-level institutional analysis*”, ou seja, a compreensão que os princípios e valores do Estado de Direito são aplicados por indivíduos inseridos em determinados contextos e instituições.

Por isso, os autores sustentam a necessidade de uma “virada institucional” para as teorias interpretativas, propondo uma abordagem institucional - que entendem funcionar como uma lente, antes de ser uma teoria substancial - para a interpretação legal de tribunais, das agências executivas e, por fim, para a interpretação constitucional dos tribunais.

Neste ponto é preciso chamar atenção para a questão mais importante proposta por Susteine e Vermeule (2002) para aplicação neste trabalho, que se refere à interação entre os tribunais e a administração pública sobre a aplicação de determinada norma legal.

Nesse sentido, os autores sugerem uma análise em duas etapas. A primeira investigação deve responder se o Congresso expressou, por meio das suas deliberações para a aprovação de uma lei, orientação direta sobre a matéria controvertida em questão, ou se o processo legislativo foi ambíguo sobre ela. A segunda análise é proposta para que os tribunais averiguem se a solução adotada pela agência é uma interpretação razoável do texto legal. A partir dessa apreciação em duas etapas fica afastada a possibilidade dos tribunais negarem a interpretação das agências por divergência apenas quanto ao seu conteúdo (p. 926).

Essa proposta de deferência à manifestação da Administração Pública decorre do grau de abstração próprio do texto legal, de modo que, para os autores, os tribunais devem se limitar a apreciar os aspectos relevantes da controvérsia. No

entanto, a

definição do que é relevante nos casos de interpretação da lei pela agência pode ser justamente o que a agência indica ser.

A abordagem institucionalista da teoria das capacidades institucionais defende a possibilidade de uma agência não ser textualista (ou refém da literalidade da lei) ao interpretar determinado comando legal, ao mesmo tempo que essa liberdade não é estendida aos tribunais em relação ao mesmo tema, sem que haja incoerência entre as duas defesas.

Isso porque as agências tem, presumidamente, maior expertise técnica para interpretar as matérias de sua competência, além de que essa apreciação se submete à supervisão política. Além disso, Sunstein e Vermeule (2002) defendem que as agências tem condições de avaliar se uma interpretação mais ou menos textualista pode diminuir a previsibilidade da aplicação da lei, ou mesmo de prejudicar o seu alcance. Assim, se uma agência não está preocupada com o risco de uma interpretação não literal então possivelmente esse risco é muito baixo (p. 928).

É com base nesses argumentos que os autores defendem que a interpretação dos tribunais em contraposição a uma interpretação prévia de uma agência em matéria de sua competência seja formalista, ou seja, deferente à interpretação da Administração.

Essa proposta não está isenta de problemas. Os autores admitem a possibilidade do próprio Congresso eliminar as incertezas diante de um texto legal ambíguo, reduzindo, assim, a possibilidade de divergência quanto a melhor interpretação do comando normativo. Também identificam a possibilidade das agências, sujeitas a processos de desconfiança pública, seja porque não são dotadas da expertise técnica desejável, seja porque são vulneráveis a pressões privadas, não serem a instituição que deverá ter mais espaço de interpretação sobre o texto legal (p. 932).

Os riscos decorrentes de interpretações mal-sucedidas são inerentes ao ofício interpretativo, mas existem ferramentas que, se utilizadas sob uma perspectiva institucional, que podem minimizá-los.

O que tem sido ignorado, durante grande parte do debate resultante, são dois tipos de riscos. O primeiro envolve erro judicial, em parte produto de pura ignorância. 5' O segundo e mais fundamental envolve os efeitos sistêmicos, sobretudo na forma de alterações em larga escala no

comportamento administrativo, produzidas pelo próprio fato da revisão "hard look". Agora está bem documentado que tal revisão contribuiu para a "calcificação" da

regulamentação, que agora leva anos, em parte como resultado do esforço para evitar contestações judiciais. (SUSTEIN, VERMEULE, 2002, p. 932)<sup>9</sup>

A tarefa de interpretação do texto legal não pode ser adequadamente cumprida sem a abordagem institucional, razão pela qual muitos dos estudos dedicados ao tema falharam ao não considerar que as estratégias de interpretação são utilizadas por pessoas de carne e osso, falíveis e sujeitas à uma variedade de elementos que extrapolam o caso concreto apreciado por elas.

Nesse sentido, dois elementos empíricos são agrupados entre dois blocos de relevância: capacidades institucionais e questões sobre os efeitos sistêmicos da interação dentro ou entre instituições. Embora muitos teóricos tenham se dedicado a um estudo amplo sobre estratégias interpretativas, essas teorias ignoram que a aplicação delas é feita por instituições falíveis e que os efeitos dessa aplicação potencialmente transcendem, em muito, cada caso concretamente apreciado.

Vermeule (2006) propõe então que, para compreender o que chama de “cegueira institucional”, é necessário estudar sua gênese, de modo a entender porque as teorias da interpretação tem negligenciado reiteradamente as questões institucionais. Nesse sentido, ele indica alguns mecanismos que conduziram ao desprezo tanto das capacidades institucionais como dos efeitos sistêmicos, são eles a: confusão de funções, especialização acadêmica (mas não judicial), e uma analogia ética e a força de distorção dos particulares.

O primeiro elemento, a confusão de funções, decorre de uma cultura jurídica calcada no questionamento sobre como um juiz deve decidir interpretar um texto legal. Juízes e teóricos se debruçam, portanto, em responder uma questão que ignora o contexto institucional justamente porque individualiza o processo decisório. O autor sugere que regras de interpretação devam ser manejadas por juízes - tomadores de decisão em sentido mais amplo - e não por teóricos, cabendo a estes apenas o desenho das teorias de interpretação. A confusão de funções é, precisamente, a presunção por parte dos teóricos do tema de que as instituições funcionam como agentes de produção teórica e não como tomadores de decisão, ou seja, como implementadores (p. 36).

---

<sup>9</sup> No original, “What has been ignored, for much of the life of the resulting debate, are two sets of risks. The first involves judicial error, partly a product of sheer ignorance. 5’ The second and more fundamental involves systemic effects, above all in the form of large-scale alterations in administrative behavior, produced by the very fact of “hard look” review. It is now well-documented that such review has contributed to the “ossification” of notice-and-comment rulemaking, which now takes years, in part

as a result of the effort to fend off judicial challenges.” Tradução própria.

O segundo mecanismo seria o desempenhado pelos acadêmicos especialistas em determinado assunto (p. 37). Esse fenômeno consiste na crítica empreendida por um especialista, professor universitário ou pesquisador em geral, sobre a atuação de um juiz ao apreciar o seu tema de estudo em um caso concreto. Para esses especialistas, muitos dos quais pesquisam o mesmo objeto durante toda a trajetória acadêmica, os juízes são antiquados e excessivamente formalistas ao julgar e decidir sobre temas que, aos olhos do especialista, mereceriam a atenção mais aprofundada sobre os aspectos históricos, políticos e particularidades que o cercam.

O grande problema é que esses especialistas ignoram o fato de que juízes generalistas, que não passaram a vida se aprofundando particularmente sobre qualquer tema, estão submetidos a um risco de erro muito maior ao adotar uma abordagem interpretativa ousada em suas decisões, do que se forem formalistas.

As chances de um juiz não especialista manejar de forma inadequada conceitos e assuntos sobre os quais não tem profundidade teórica são superiores aos riscos decorrentes de uma interpretação limitada a aspectos formais, embora essa relação de custo e benefício raramente seja objeto de análise por parte dos especialistas ao avaliar determinada decisão judicial.

O último mecanismo apontado por Vermeule (2006) consiste em uma analogia ética e a força de distorção dos particulares. Aqui, a ideia central é que as particularidades de cada caso são elementos que contribuem para o aumento da falibilidade tanto de teóricos quanto de julgadores, que são influenciados por gatilhos cognitivos ao se depararem com determinados temas. Dessa forma, ao reagir exageradamente diante de alguns temas, esses agentes desconsiderariam os efeitos sistêmicos causados pela adoção de determinada regra de interpretação em detrimento de outra naquele caso.

Essa cegueira institucional distorce o debate, colocando em posição central a questão sobre “como um juízes perfeitos decidem seus casos?” ao invés de pensar sobre “como juízes suscetíveis a falhas devem atuar, com a consciência de sua falibilidade e compreendendo a sua posição em um ambiente complexo com demandas particulares e públicas” (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 949)

Vermeule (2006) argumenta que sob uma perspectiva institucional é possível investigar se o insulamento de juízes e o conseqüente déficit de informação dele

decorrente não pode levar a erros de outra natureza ocasionados pela utilização da teoria dinâmica de interpretação

Nesse tipo de campo institucional comparativo, podemos esperar que os juizes se comportem formalmente, mesmo que isso signifique que eles deixarão de atualizar casos de obsolescência genuína, simplesmente porque os custos de um regime que permite atualizações judiciais errôneas seriam ainda maiores do que os custos de um regime que deixa toda atualização para legislaturas imperfeitas. (VERMEULE, 2006) <sup>10</sup>

Sustein e Vermeule (2002), a partir de uma abordagem institucional é possível defender a interpretação formalista da lei não por uma exigência constitucional ou porque seja essa a melhor forma de compreender o sentido do texto legal, mas porque esse pode ser o melhor trajeto a ser percorrido por juizes generalistas ao enfrentar matérias de natureza pública com especificidades além de suas formações.

Seguindo a mesma lógica, uma interpretação mais flexível pode ser a mais adequada a ser aplicada por uma agência a respeito dos temas que lhe competem, de modo que as teorias de interpretação podem ser aplicadas de acordo com as capacidades institucionais de cada ator (p. 950).

A teoria das capacidades institucionais desenvolvida por Sustein e Vermeule é, como todas as teorias são em maior ou menor medida, alvo de críticas. Na literatura brasileira, Clève e Lorenzetto (2016) defendem que a questão a respeito de qual instituição tem mais capacidade para resolver questões controvertidas emergiu no cenário político a partir da ampliação das funções do Judiciário em países democráticos nas últimas décadas.

Com base na teoria de interpretação da integridade do direito proposta por Ronald Dworkin, e da teoria interpretativa dinâmica de William N. Eskridge, os autores fazem um cotejo das formulações de Sustein e Vermeule sobre as capacidades institucionais e a necessidade de resgate do formalismo, da valorização do consequencialismo e do textualismo pelo Judiciário.

Clève e Lorenzetto (2016) fazem uma síntese da teoria, a conceituando como uma:

(...)preocupação institucional, na promoção da teoria dos acordos incompletamente teorizados, na opção por decisões de segunda ordem e na elevação das agências como as entidades decisórias mais adequadas para a solução de casos controvertidos. (p. 133)

---

<sup>10</sup> No original “On this sort of comparative institutional ground we might want judges to behave formalistically even if it means that they will fail to update in cases of genuine obsolescence, simply because the costs of a regime that permits erroneous judicial updating would be even greater than the costs of a regime that leaves all updating to imperfect legislatures.” VERMEULE, Adrian et al. *Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation*. Harvard University Press, 2006, p. 65.

Nesse sentido, reafirmam que os sistemas jurídicos são dependentes da produção de sentido pelos seus intérpretes, o que ocorre, no caso do Judiciário, a partir de um processo dialógico de construção semântica. A norma depende, para sua aplicação, da atividade hermenêutica de alguém com autoridade para dizer a lei em relação a um caso concreto. Por isso entende-se que dispositivos legais submetidos à interpretação terão como resultado uma norma jurídica (p. 134).

Entendem superada a idealização de figuras imparciais aplicando a lei sem qualquer participação na sua construção, já que compreendem a interpretação do texto legal como parte indissociável da sua construção de sentidos, de modo que “a tarefa hermenêutica não conforma uma produção unilateral de sentidos, antes reafirma uma semântica que já se encontra em operação em uma comunidade discursiva” (p. 136).

Sobre a força normativa das constituições, os autores defendem que estas são carregadas de uma narrativa densa que, ao longo dos momentos históricos, é definida a partir de fatores exógenos. É assim que cortes constitucionais ganham relevo na interpretação constitucional, partindo-se da premissa de que a tarefa interpretativa compõe o produto de um texto constitucional que será efetivamente colocado em prática em um determinado tempo. O poder em disputa a respeito de como extrair sentido do texto constitucional possibilitou, assim, o surgimento de teorias distintas entre as correntes “interpretativistas” e “não interpretativistas” nos Estados Unidos (p. 138).

Segundo a primeira, não cabe aos juízes extrapolar a interpretação a respeito de competências e não de conteúdos substantivos para a sociedade. Por outro lado, o grupo “não interpretativista” defende que é papel do judiciário identificar e aplicar os valores substantivos que garantirão o respeito à Constituição. Essa divergência a respeito da melhor maneira de interpretar a lei fica mais flagrante diante dos chamados “casos difíceis”, nos quais não há uma solução incontroversa definida pelo texto legal.

A perspectiva institucionalista propõe, como já dito, indicar um problema anterior à discussão até então travada entre as teorias da interpretação: que instituição tem melhores condições para decidir sobre questões controvertidas. Nesse sentido, a teoria das capacidades institucionais propõe cenários de *first-best* e *second-best*, que correspondem a condições ótimas e condições possíveis,

respectivamente,

e aponta que as teorias da interpretação que excluem a abordagem institucional só estariam preparadas para cenários de condições ideais.

Criticam, então, o que chamam de aplicação unilateral da teoria das capacidades institucionais no Brasil, defendendo a necessidade de debates a respeito de quais os instrumentos teóricos de interpretação podem se adaptar aos problemas particulares à realidade brasileira (p. 157). Uma lacuna importante seria, portanto, a quem competiria definir que matérias são mais adequadas para cada poder decidir, sobretudo porque, ao criticar a idealização do Poder Judiciário, os adeptos da teoria das capacidades institucionais estariam abrindo espaço para o mesmo problema em relação ao Poder Legislativo.

Defendem, assim, a inviabilidade de aplicar a referida teoria na experiência brasileira, na qual as questões que são levadas ao Judiciário são precisamente aquelas de alto grau de complexidade e abstração. Outra crítica seria a falta de ineditismo da teoria de Vermeule e Sustain, que teria desconsiderado a produção já existente no mesmo sentido, por Henry Hart e Albert Sacks na sua teoria do processo legal, e mesmo por Antonin Scalia.

A teoria de Vermeule e Sustain conflitaria com as características constitutivas do Direito, na medida em que desconsidera ser este um reflexo de fatores históricos, políticos, morais e técnicos. Sustenta-se que a teoria das capacidades institucionais afasta a teoria de legitimação do Estado, e deixa de responder sobre quem define a instituição mais capaz para decidir determinada questão.

O juiz seria reduzido, portanto, a uma figura sem capacidades de decidir, sendo sempre pautado pelo custo-benefício e pela redução de danos no plano empírico, o que resultaria em uma teoria absolutamente austera do papel de interpretação do Judiciário.

Arguelhes e Leal (2014) também desenvolveram propostas sobre como a teoria de Sustain e Vermeule pode ser melhor aplicada na experiência brasileira. Para isso, os autores propõe uma reconstrução do conceito das capacidades institucionais na nossa literatura para, a partir de premissas comuns, evitar o que consideram um uso: banal, redundante ou absurdo.

Para eles, a aplicação da teoria das capacidades institucionais, quando relacionada ao Poder Judiciário, deve conter os seguintes elementos, sendo três premissas e uma estratégia básica de raciocínio. As premissas apontadas são:

considerar que algum grau de especialização funcional é um pressuposto normativo

da separação de poderes para a concretização dos fins comuns elencados pela Constituição; admitir que toda tentativa, por qualquer instituição, de atingir esses fins comuns é potencialmente falível, estando sujeita a graus variados (mas nunca iguais a zero) de erros e incertezas; e, por fim, pautar a análise das alternativas de decisão pelas consequências potenciais.

Orientando-se por essas premissas, deve-se esperar que as instituições tomem decisões baseadas não no melhor ideal, e sim no melhor possível, a partir de uma análise de custos das alternativas possíveis, aproximando esse exercício hermenêutico do que os economistas chamam de “*second-best reasoning*”.

Os autores vão além, e defendem que existe um desacordo entre o emprego das capacidades institucionais na experiência jurídica brasileira e a teoria efetivamente desenvolvida por Sustain e Vermeule, de modo que a expressão é, frequentemente, relacionada com casos concretos que em nada se adequam ao raciocínio construído na obra seminal *Interpretation and Institutions*. A crítica não é, no entanto, semântica, mas quanto ao conteúdo do argumento utilizado para defender essa ou aquela postura decisória de determinada instituição.

Arguelhes e Leal defendem a existência de duas grandes vertentes sobre as capacidades institucionais: a primeira, intrainstitucional, que investiga, em última análise, como o Judiciário deve decidir; e a segunda, interinstitucional, que, a partir da pergunta sobre como o Judiciário deve decidir formula uma questão mais ampla, sobre quem deve decidir. Reconhecem como mérito dessas análises “a abertura necessária para juízos empíricos e contextualizados na apreciação do mérito de uma dada recomendação sobre como juízes devem decidir” (2014, p. 14). E ainda:

Nesse ponto, referir-se às “capacidades” de uma instituição implica fundamentalmente indicar os seus méritos comparativos para decidir tanto questões que podem estar sob a esfera de competências de mais de uma instituição, quanto problemas cujas soluções por uma dada instituição terão efeitos sobre objetivos compartilhados por outras instituições. (p.15)

A Constituição, na qualidade de arquiteta institucional, distribui competências e poderes para diferentes instituições, que serão dotadas de instrumentos específicos para o tratamento das tarefas previstas para cada uma delas. Isso significa que cada instituição está, presumidamente, em situação mais adequada para tratar dos temas para os quais a Constituição determinou sua competência.

Trata-se de uma ideia de especialização das instituições, que teria sido

pensada objetivamente na elaboração da norma constitucional. Ocorre que os

processos de produção do texto constitucional são dinâmicos, de modo que as instituições podem, ao longo da história, sofrer transformações sobre as atribuições inicialmente definidas (p. 17).

Por isso, a comparação entre instituições é um elemento central para a aplicação da teoria das capacidades institucionais, refutando uma análise baseada apenas nas atribuições ideais decorrentes da distribuição de competências constitucionais.

Além disso, a unidade de objetivos comuns traçados pelo Estado pressupõe a atuação coordenada e harmônica de instituições diferentes, que muitas vezes podem ter atribuições ambíguas ou redundantes. A teoria das capacidades institucionais, portanto, ao investigar qual a instituição mais capacitada para resolver o tipo de problema em discussão, elimina, em algum grau, essa indefinição gerada pela contraposição de competências no desenho institucional<sup>11</sup>.

O pressuposto epistêmico é a necessidade de analisar a capacidade de diferentes instituições com base nas regras que a conformam e que irão configurar o processo de tomada de decisão, ainda que seja impossível eliminar as incertezas. Os instrumentos normativos disponíveis para que cada instituição decida variam, o que torna impossível determinar, a priori, que determinados temas sejam tratados sempre por determinadas instituições<sup>12</sup>.

Apontam, ainda, a necessidade de observar-se os pressupostos metodológicos para a aplicação da teoria, sendo eles: o consequencialismo, a estratégia do *second-best*, e o efeito dinâmico e comparações institucionais. O consequencialismo é observado na medida em que a escolha da teoria de interpretação deve levar em conta as consequências que ela é capaz de gerar em relação às outras possíveis. Ou seja, a melhor alternativa relativa. Importante demarcar que o raciocínio consequencialista, nesse caso, permanece limitado às normas jurídicas aplicáveis e que impedem a escolha segundo as melhores consequências possíveis em termos absolutos (p. 26).

---

<sup>11</sup>“Analisar as capacidades relativas de uma instituição depende decisivamente da crença de que as dificuldades epistêmicas de cada instituição são reduzidas ou aprofundadas em razão da sua conformação específica. Instituições reais possuem capacidades diferentes não somente porque possuem funções distintas, mas porque se servem de instrumental fático e normativo diferente para ressaltar virtudes específicas tidas como condições de possibilidade para o exercício adequado das funções para as quais foram desenhadas.” (ARGUELHES; LEAL, 2014, p. 19).

12“Não é necessariamente à luz de cada situação concreta de tensão interinstitucional que se deve definir como instituições devem se portar. Com base nas capacidades institucionais, é possível sugerir métodos de decisão e posturas institucionais que tenham a pretensão de validade para um conjunto mais amplo de casos<sup>2</sup>” (ARGUELHES; LEAL, 2014, p. 23).

A teoria das capacidades institucionais seria, então, necessariamente empírica, comparativa e contingente, com uma dimensão circunstancial inafastável. Com base nesses pressupostos, defendem que a teoria desenvolvida por Sustain e Vermeule propõe um encaminhamento sobre como resolver essas questões e não apenas o seu reconhecimento.

Nesse sentido, se não é possível atingir o melhor resultado ideal em determinado contexto decisório, o melhor resultado possível também não poderá ser alcançado se mantido o norte ideal. Assim, substituindo uma estratégia de interpretação que seria a melhor em um cenário ideal (*first-best*) por outra inferior (*second-best*), mas capaz de efetivamente gerar resultados positivos, é desejável.

Utilizando o Judiciário como exemplo, a aplicação de teorias de interpretação que tenham como pressupostos condições ideais como tempo e recursos ilimitados, imparcialidade absoluta e capacidade intelectual irrestrita não será capaz de resultar, na prática, em decisões mais justas, simplesmente porque esses pressupostos ideais não existem (ARGUELHES; LEAL, 2014, p. 29).

Com base nessa lógica, não existe uma teoria de interpretação a ser aplicada sem que haja uma avaliação do contexto em que a decisão será tomada. Para isso, é fundamental que sejam apreciados os riscos da aplicação de uma ou de outra teoria, levando em conta: a chance de erro na aplicação e os impactos negativos da generalização, que são os efeitos dinâmicos da aplicação da teoria das capacidades institucionais.

Essa preocupação em relação aos efeitos sistêmicos leva em conta justamente as consequências, ao longo do tempo, da adoção de determinada teoria de interpretação. Trata-se, portanto, de outro elemento que deve ser considerado no momento da escolha da melhor teoria interpretativa para a tomada de decisões<sup>13</sup>.

É a partir da conjugação dos conceitos de capacidades institucionais com os efeitos dinâmicos que deve ser orientada a escolha da alternativa capaz de gerar o melhor estado de coisas. No entanto, as ferramentas propostas pela teoria não

---

<sup>13</sup> Assim sintetizam Arguelhes e Leal o objetivo central da teoria desenvolvida por Vermeule e Sustain: “conjugar um consequencialismo de segunda-ordem (ou seja, uma investigação não sobre as consequências de decisões pontuais obtidas mediante a aplicação de uma teoria decisória em um caso específico, mas sobre as consequências da implementação de diferentes teorias decisórias) com um modelo de racionalidade do tipo *second-best* para lidar com problemas interinstitucionais.” (

ARGUELHES; LEAL, 2014, pg. 31)

prescindem da comparação entre as instituições, baseada em uma análise das habilidades e limitações para enfrentar determinadas questões.

Arguelhes e Leal (2014) propõem então um modelo de utilização da teoria na prática para avaliar as capacidades de uma instituição: primeiro, é preciso identificar as habilidades e limitações da instituição; depois, deve-se explicar de que forma essas capacidades podem gerar consequências negativas caso seja adotada e que justifique a adoção de uma postura que poderia não ser a melhor em termos ideais (e inexistentes).

A grande utilidade da teoria para Arguelhes e Leal é, portanto, a possibilidade de se fixar limites de legitimidade das instituições, o que pode ser feito a partir da averiguação se, de acordo com o desenho de cada instituição, os resultados alcançados por ela podem ser considerados “juridicamente aceitáveis”.<sup>14</sup>

É proposta então uma divisão das duas capacidades objetivas de cada instituição: as funcionais, referentes tanto aos arranjos em que estão inseridas para atingir às finalidades para as quais foram criadas, quanto à capacidade cognitiva dos seus atores, que é definida, em geral, pela sua formação; e a capacidade material, relativa à estrutura administrativa e de recursos financeiros disponível para a atuação da instituição.

Defendem, ainda, a subdivisão das capacidades funcionais em jurídica, que seria o conjunto de competências fixado no desenho institucional, e epistêmica, correspondente à capacidade “de assimilar e lidar com informações, que podem variar quantitativa e qualitativamente, como aos modos de processamento de informações desenvolvidos internamente” (p. 43).

Embora a teoria das capacidades institucionais seja utilizada como ferramenta para uma comparação empírica entre decisões proferidas por tribunais e pela administração pública, este trabalho propõe seu manejo diretamente sobre a atuação de um órgão público, a Controladoria-Geral da União, no exercício de suas funções correcionais, inclusive na implementação das políticas públicas sobre o tema. Dentre os atos praticados pela CGU na sua função correcional está a edição de notas

14 “Por isso, a referência a aspectos institucionais objetivos visa a mostrar que as decisões de certa instituição merecem credibilidade porque tanto o desenho como a realidade institucional estabelecem condições para que ela possa tomá-las da melhor maneira possível em comparação com outras instituições.” ARGUELHES; LEAL, 2014, pp. 42/43.

técnicas, o que exige do órgão o exercício de interpretação da norma e que pode ser realizado a partir de teorias da interpretação mais ou menos literais.

## 2.2 A teoria das capacidades institucionais para implementação de uma política pública

Para compreender de que forma a teoria das capacidades institucionais formulada por Sunstein e Vermeule (2002) pode servir como ferramenta para a análise de implementação de uma política pública por determinada instituição, é preciso, primeiramente, aprofundar o próprio conceito de políticas públicas e, em seguida, se debruçar sobre o que tem sido pesquisado a respeito da sua implementação.

Ohlweiler (2007) entende as políticas públicas como instrumento de materialização da democracia. Assim, a partir do surgimento de programas governamentais, surge a necessidade de instrumentalização dessas ações pelo direito administrativo, de modo que “as políticas públicas democráticas podem funcionar como uma espécie de teto hermenêutico das práticas administrativas, um conjunto de programas de ação previamente indicados e capazes de abrir novas possibilidades de ser” (p. 272).

O autor defende que a boa implementação de uma política pública é corolária do dever de eficiência pelo Estado previsto no artigo 37, caput, da Constituição da República. Não é legítimo, portanto, contar com amplo grau de liberdade de atuação dos atores na etapa de implementação, já que seria na formulação da política pública o momento de tomada das decisões mais importantes, inclusive sobre os objetivos a serem alcançados, muitos dos quais presentes no próprio texto constitucional.

No entanto, afirma que a deliberação é atributo fundamental de legitimidade para a condução da implementação das políticas, propondo uma superação da noção hierarquizada de Administração Pública, desconstruindo o ideal da supremacia do público sobre o privado, para “institucionalizar uma gestão pública marcada pela alteridade, proporcionando o surgimento de atuações administrativas mais horizontais” (p. 290).

Entende-se que, com a substituição do paradigma do direito administrativo,

deslocando o centro de atenções do ato administrativo para a política pública, os pressupostos teóricos que legitimaram até então a atuação administrativa não podem ser transferidos de forma acrítica para o novo contexto.

É necessário, para isso, uma mudança institucional na forma de formular e implementar políticas públicas, substituindo o insulamento da autoridade administrativa por um processo colaborativo e de repartição de responsabilidade entre os atores envolvidos, administração pública, cidadãos e setor privado.

Passando a análise da implementação propriamente dita, é preciso observar que a pesquisas sobre análises de políticas públicas não ocorre de maneira homogênea em relação aos diferentes ciclos das políticas. Na verdade, o estudo da implementação somente ganhou fôlego a partir do reconhecimento de que as falhas no processo de implementação podem ser determinantes para o baixo impacto de uma determinada política pública, e da superação da dicotomia entre política e administração.

Hoje está consolidada a noção de que as burocracias públicas não são neutras, e que, portanto, a implementação de políticas sob sua responsabilidade, envolve tomada de decisões, ainda que partindo de agentes não eleitos (FARIA, 2012).

Em sua obra seminal sobre o tema, Pressman e Wildavsky (1973) defendem que a implementação é o processo de interação entre os objetivos e as ações escolhidas para alcançá-los. Os autores se debruçaram sobre a questão da discrepância entre os objetivos planejados e os alcançados, sendo o estudo a respeito da agência de desenvolvimento econômico de Oakland um dos precursores sobre o tema da implementação.

No referido trabalho foram identificados elementos considerados fundamentais para o bom desenvolvimento de uma política pública: recursos adequados, consenso político entre os setores público e privado, desenho institucional arrojado e viável. Ainda assim os resultados ficaram aquém do planejado.

Diante da impossibilidade de explicar o fracasso da política sob a perspectiva de fatores externos, os autores apontaram que no momento da implementação as falhas decorrentes da complexidade dos processos decisórios, multiplicidade de atores envolvidos e de interesses divergentes foram determinantes. Jenkins define a implementação como:

(...)um estudo sobre a mudança: como a mudança ocorre, como pode ser induzida. É também um estudo sobre a microestrutura da vida política; sobre como organizações de fora e de dentro do sistema político conduzem os seus assuntos e interagem umas com as outras; sobre o que as motiva a

agirem de maneira que o fazem; e sobre o que pode motivá-las a agir diferentemente. (JENKINS, 1978 apud FARIA, 2012, p.10)

Seguindo essa linha de pensamento, Faria (2012) defende a necessidade de um estudo específico sobre a implementação das políticas públicas e estabelece algumas razões para essa defesa: a primeira, a frustração decorrente de agentes eleitos com o objetivo de resolver determinados problemas percebidas frente ao eleitor; o reconhecimento de que a política não é bem sucedida pela simples disposição ou autorização de uma autoridade, dependendo de recursos e expertise; pela necessidade de maximizar o impacto do gasto público; pela necessidade de monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação; para produzir informações para políticas futuras de mais sucesso; para uma compreensão mais profunda sobre a máquina estatal.

Gomes (2019) defende que a implementação de uma política pública é um processo complexo que depende de fatores macro como o desenho institucional, os instrumentos ou ferramentas escolhidas, as condições sociais, econômicas e culturais; e fatores micro, como as decisões tomadas por burocratas e outros atores envolvidos no processo, em contextos e realidades administrativas diversos.

Esse esforço intelectual está inserido no modelo analítico segundo o qual as políticas públicas se desenrolam ao longo das fases de agenda, formulação, implementação e avaliação. A ideia do ciclo de políticas cumpre o papel de sistematizar momentos com particularidades suficientes para a sua análise, sem que haja a pretensão que, na prática, o desenvolvimento de uma política obedeça a uma trilha linear fixa.

Em síntese, na fase da agenda são definidos os temas prioritários para o Estado em um determinado tempo e local. Na formulação, são definidos o modelo e objetivos da política. A implementação, a partir da atuação da burocracia estatal e dos recursos empregados, é a fase na qual o plano traçado será colocado em prática. Na avaliação, o resultado da política é medido em diferentes dimensões como eficiência, efetividade, eficácia, etc. (LOTTA, 2019).

Pesquisar a fase de implementação é buscar compreender como e quem toma as decisões que definem as diferenças entre o que foi formulado (plano) e o que foi avaliado (resultado). Para isso, é importante considerar a sobreposição entre as fases do ciclo:

As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas. Essas camadas são compostas por

atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das

políticas públicas (HILL; HUPE, 2003). Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e “redecididas”. (LOTTA, 2019, p. 18)

A autora explica ainda que isso ocorre também porque os processos decisórios são complexos, que podem ser *multi-layering*, ou seja, processos com mais de uma camada com poder de decisão (ex. a relação entre os entes federativos brasileiros), ou *multi-level*, processo de decisão no qual existem camadas de hierarquia e, por isso mesmo, pressupõe subordinação e coordenação para a ação. O processo de tomada de decisão situado na implementação de uma política pública é considerado, portanto, *multi-level* (p. 19).

A análise da implementação deve levar em conta como ela se dá na prática, e não apenas segundo a estrutura normativa da política pública ou conforme os objetivos traçados. A complexidade e multiplicidade não apenas de atores, mas de interesses que se sobrepõe nessa etapa exige um olhar analítico realista e não condenatório, valorizando a dimensão constitutiva do estudo (p. 20).

Dentre os recortes recentemente utilizados para esses estudos estão a análise sobre o papel da burocracia, e a diferença entre a sua ação individual ou organizacional. O recorte comportamental trabalha com as dimensões organizacionais e institucionais, os sistemas de incentivo, sistemas nacionais, entre outros. Por fim, é possível apontar a análise dos diferentes comportamentos da burocracia e de como essas diferenças alteram os resultados para as políticas públicas e usuários (p. 21).

Em todos os casos é possível, ainda, estudar o tema da implementação sob a perspectiva dos atores (burocratas), dos instrumentos, e dos arranjos institucionais. O papel da burocracia no momento da implementação de uma política pública é central. Na verdade, a própria existência de uma burocracia profissionalizada é considerada por alguns estudiosos como um atributo fundamental das capacidades estatais, sem a qual o Estado não chegaria a diferentes grupos sociais e territoriais para o exercício de suas atribuições (SOUZA, 2017).

Sobre a relação entre implementação e burocracia, a mesma autora defende que é preciso “mostrar que os atributos do Estado são complementados por mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidades é vista como uma forma de alcançar certos objetivos” (p. 28).

Gomes (2019) afirma que as análises sobre a implementação podem ser orientadas por duas perspectivas inteiramente opostas: *top-down* e *bottom-up*. Como já dito anteriormente, Pressman e Wildansky (1973) buscavam identificar os problemas de implementação de uma política como desvios da rota, ou seja, um caminho indesejado fruto de uma não adesão do burocrata à formulação da política. Por trazer uma forte noção de hierarquia e controle da atuação burocrática, essa perspectiva foi nomeada de *top-down*, ou, de cima para baixo em tradução livre.

Para a perspectiva *bottom-up*, ao contrário, a implementação jamais seria realizada por uma burocracia neutra, que agiria sempre de acordo com seus interesses e a atuação desses indivíduos pode ser considerada mais determinante para o sucesso de uma política do que a atuação dos burocratas que a formularam.

As duas perspectivas trazem chaves analíticas distintas. Para Gomes, ocorre uma substituição do debate sobre “por que os burocratas se desviam dos objetivos definidos na política formulada para como burocratas implementam, na prática, esta política” (GOMES, 2019, p. 45).

Existem ainda as abordagens em relação ao *output*, ou seja, do produto final desempenhado pelas burocracias implementadoras ou, ainda, como o serviço ou bem público que é disponibilizado; e em relação ao *outcome*, que é a análise sobre como uma política alcança os cidadãos, se de acordo com o que foi previsto no seu desenho original e quais seus efeitos na população-alvo (p. 48).

É central, portanto, identificar as premissas e ferramentas utilizadas para investigar se a implementação de uma política pública foi ou não bem-sucedida, e os resultados dessa análise poderão variar de acordo com a chave analítica utilizada pelo pesquisador. Gomes defende a possibilidade de mesclar diferentes abordagens para chegar em um resultado mais realista e que considere a complexidade do processo de implementação.

Pires e Gomide (2016) desenvolveram uma perspectiva que combina estudos sobre os arranjos institucionais com as capacidades estatais a partir do conceito de governança, proposta similar à de Honig (2006) de investigar o “que funciona e em quais condições (what works under what conditions)”.

Lima e D’Ascenzi (2014) apontam três modelos de análise quanto à implementação de uma política pública: abordagem baseada no controle, abordagens que enfatizam a interação, e abordagens cognitivas.

A primeira, baseada no controle, pressupõe etapas estanques da análise, separando o momento de formulação, próprio da atividade política, da implementação, atividade eminentemente administrativa. Essa abordagem entende a discricionariedade como uma falha a ser prevista e evitada pelos formuladores, que, evitando lacunas no planejamento, controlam o espaço de atuação dos implementadores e, com isso, evitam distorções da vontade governamental.

A segunda abordagem compreende a implementação como o resultado da interação entre a estrutura normativa da política e o espaço da sua execução. A implementação, sob essa perspectiva, é um espaço de adaptação legítima no qual os atores devem tomar decisões, seja em relação às ferramentas mais adequadas, seja para a solução de problemas não previstos pelos formuladores.

Isso ocorre em razão da racionalidade limitada, de modo que muitas vezes os problemas sociais podem ser melhor conhecidos quando começam a ser trabalhados e solucionados, de modo que a implementação da política cumpre o papel de entender e reformular as perguntas previamente elaboradas no momento do planejamento (p. 54).

Por fim, a abordagem cognitiva privilegia a dimensão simbólica da ação estatal, compreendendo que os atores orientam sua atuação e, conseqüentemente, a implementação das políticas, conforme suas visões de mundo. Para essa corrente, não existe a suposta neutralidade dos instrumentos de construção e implementação das políticas públicas, sendo elas um produto de visões de mundo específicas e de relações de poder (p. 59).

Lotta (2012) também reconhece que a discricionariedade dessas burocracias implementadoras é considerada por parte da literatura como um elemento negativo, ou seja, um entrave no controle e coordenação de uma política pública, o que acontece, como já dito, sob um modelo de análise baseado no controle. No entanto, as políticas públicas contém conflitos e decisões vagas que abrem espaços para que os atores que a implementam uma política tenham margem de liberdade para preenchê-los com decisões próprias.

Sobre esse espaço de liberdade decisória, diversos fatores influenciam a forma como o burocrata irá implementar determinada política. Sob a perspectiva neoinstitucionalista, é considerado que as regras e instituições transformam as capacidades estatais, dando incentivos a determinados atores enquanto dificulta o

acesso de outros (p. 30).

As instituições, portanto, afetam a capacidade administrativa, orçamentária, e a posição política dos atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública, sendo possível identificar uma relação direta entre os dois primeiros elementos com as preferências da burocracia (p. 31).

Além disso, a formação dessa burocracia, os recursos disponíveis, e a própria forma de organização do Estado, são fatores que ajudam a entender as preferências e posicionamentos adotados por esses atores nos processos de implementação, que, como já dito, não são atos de mera execução acrítica ou neutra.

As regras podem facilitar ou impedir a tradução de políticas públicas em ações concretas, influenciando a tomada de decisão pelos atores e a própria lógica sob a qual a ação do governo será empreendida. Dessa forma, o acesso a recursos, que ocorre justamente a partir das regras e instituições, representam elemento central para a análise sobre o comportamento e preferências dos atores envolvidos.

Neste ponto, estabelecida algumas das premissas e parâmetros de análises da implementação de uma política pública propostos por diferentes autores, é preciso explicar a interlocução possível entre a teoria das capacidades institucionais, que, combinada com a análise dos arranjos institucionais, pode servir como ferramenta para identificar se determinada instituição está implementando adequadamente uma política pública que lhe compete.

Aguelhes e Leal (2014) trabalham com ferramentas de operacionalização da teoria das capacidades institucionais, defendendo que, em primeiro lugar, a questão central a ser respondida não é “como decidir este caso?” e sim “quem deve decidir questões desse tipo em um arranjo determinado?” (p. 197).

A partir de uma noção de implementação das políticas públicas como tarefa eminentemente da burocracia estatal e, compreendendo que essa atribuição depende de um esforço de interpretação, julgamento e tomada de decisão pelo burocrata, é possível conectar essa tarefa com a pergunta proposta pelos autores.

Dessa forma, ao analisar a capacidade institucional de um implementador de uma política pública, parte-se de uma chave analítica que reconhece nesse agente público um tomador de decisões. Resta investigar, no entanto, se determinada instituição está equipada das ferramentas adequadas para desempenhar essa atribuição, ou seja, se o arranjo no qual está inserida proporciona condições para a realização da tarefa de interpretar, julgar e aplicar o plano traçado pelos

formuladores de uma política pública.

A análise desses arranjos institucionais exige um esforço empírico e contextualizado. Deve-se observar como determinada política pública implementada por determinada instituição está ou não alcançando os melhores resultados possíveis.

Importante delimitar que o objetivo deste trabalho não é, como em geral ocorre com as pesquisas que utilizam a teoria das capacidades institucionais, um olhar sobre o controle jurisdicional sobre determinada política pública. Pretende-se, na verdade, antecipar o momento em que a implementação é eventualmente judicializada e no qual será discutido à qual instituição compete a palavra final sobre a interpretação do texto legal que disciplina a questão.

Para isso, é preciso apontar a definição das posturas institucionais em cenários de eventuais sobreposições constitucionais. Em primeiro lugar, parte-se da premissa de que, no desenho constitucional brasileiro, a tomada de decisões não se limita ao Poder Judiciário. Em segundo, que, mesmo entre das instituições que compõe o Poder Executivo, pode haver sobreposição de competências de interpretação e decisão.

Outra possibilidade que a teoria das capacidades institucionais proporciona ao estudo sobre a implementação de uma política pública é a busca dos efeitos dinâmicos que decorrem da escolha de uma alternativa por uma instituição real, ou seja, com suas “vantagens e desvantagens cognitivas para assimilar e processar informações relativamente a outras instituições” (ARGULHES; LEAL, 2014, p.198).

Tomando como exemplo o objeto deste trabalho, é preciso observar de que forma a Controladoria-Geral da União – CGU está implementando a política pública contra assédio moral do Poder Executivo. Essa observação deve levar em conta o arranjo institucional da CGU dentro da estrutura do Poder Executivo, o arranjo institucional para essa atribuição dentro da própria CGU, o desenho institucional da política pública em questão, e, por fim, uma análise empírica de como isso tem sido implementado na prática.

A hipótese de que os objetivos pretendidos pela política pública contra o assédio moral na Administração Pública possam ser distorcidos em virtude de arranjos institucionais inapropriados na CGU deve ser levada em consideração, inclusive para identificar como realinhar a tarefa de implementação com os fins desejáveis pela referida política estatal.

É justamente a possibilidade de readequação de determinado arranjo institucional em busca de resultados melhores que inspira a utilização da teoria das

capacidades institucionais sobre a implementação de uma política pública específica, tarefa a ser orientada por uma “comparação empiricamente informada sobre os custos e benefícios de se alocar, no agregado, a prerrogativa de resolução de um determinado problema a uma determinada instituição dentre várias instituições possíveis” (ARGUELHES; LEAL, 2016, p.18).

O desenho institucional da CGU prevê diversas atribuições a este órgão, entre eles, o de expedir notas técnicas que orientem a interpretação legal do Poder Executivo em relação a determinados assuntos. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1556 da Controladoria Geral da União, publicada em 3 de julho de 2020, materializou uma interpretação restritiva em relação ao alcance do dever de lealdade institucional ao qual o servidor público federal está submetido e a possibilidade de manifestações de desapeço em um conceito estendido de repartição pública, trazendo para o debate público a conformação dessas medidas ao ordenamento constitucional brasileiro.

Essa interpretação é atualmente dada pela Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno e, por isso mesmo, intrinsecamente ligado ao núcleo de poder político do governo federal. Desse modo, trata-se de instituição especialmente vulnerável a eventuais pressões de diferentes governos, de modo que o desenho institucional da CGU abre espaço para atuações contraditórias na função de implementador da política pública contra o assédio moral na Administração Pública.

Aqui não se trata de idealizar uma instituição em detrimento de outra, mas de analisar empiricamente, a partir de dados concretos, como a implementação de determinada política está sendo feita por determinada instituição e se esta é a melhor opção dentro do desenho institucional existente.

### **3 Políticas Públicas de combate ao assédio moral na Administração Pública Federal**

Neste capítulo realiza-se um levantamento das políticas públicas, compreendidas sob uma perspectiva ampla de ações que serão delimitadas a seguir, de combate ao assédio moral na administração pública federal. Inicialmente serão indicadas as iniciativas em órgãos independentes da administração pública federal (ministérios) e as entidades federais listadas na segunda edição do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal, estabelecidas entre 2015 e 2021, para posteriormente analisar o papel da Controladoria-Geral da União.

Além disso, apresenta-se o conceito de assédio moral interpessoal e institucional, delimitando os elementos centrais para a ocorrência do fenômeno e explicando a aplicação desses conceitos, originários do direito do trabalho, para as relações estatutárias próprias da administração pública.

#### **3.1 As políticas públicas de combate ao assédio moral contra o servidor público federal entre 2015 e 2022**

O fenômeno do assédio moral interpessoal é intrínseco ao próprio trabalho, no entanto, sua formulação enquanto problema social ganhou relevo a partir da década de 1990 quando pesquisadores anglo-saxões e nórdicos o qualificaram como *mobbing* (HIRIGOYEN, 2021).

Na década de 1980 o sueco Leymann (1990, p.121 apud DÓREA, 2013) foi o primeiro a definir *mobbing* como o fenômeno por meio do qual uma pessoa, ou um grupo de pessoas, utilizando violência psicológica extrema, sistemática e duradoura, busca destruir as redes de comunicação, a reputação ou atrapalhar a atividade laboral de um trabalhador com o objetivo que ele abandone o emprego.

O termo *mobbing* continua a ser utilizado nos Estados Unidos, países nórdicos e bálticos e na Europa Central. No Brasil, a exemplo da França, que denomina o fenômeno como *harcèlement moral*, é utilizado o termo assédio moral, também podendo aparecer como sinônimo de assédio psicológico ou mesmo *mobbing* (DÓREA, 2013). Trata-se de expressões sinônimas e assim serão tratadas neste trabalho, sendo adotada a nomenclatura assédio moral.

Não há, no entanto, consenso na literatura a respeito dos critérios definidores quanto à ocorrência do assédio moral, variando de acordo com as perspectivas teóricas de cada pesquisador. Apesar disso, Soboll (2017) defende duas características obrigatórias para a adequação de um caso concreto ao fenômeno do assédio moral: o elemento objetivo, baseado em atos hostis constantes; e o elemento subjetivo, marcado pela ofensa à dignidade humana e outros danos (p.14).

Embora sua ocorrência possa se dar horizontalmente, ou seja, entre colegas de uma mesma hierarquia na estrutura organizacional do local de trabalho, sua forma mais comum é o assédio vertical, praticado pelo superior hierárquico contra o seu subordinado. Sob essa forma o assédio utiliza a noção subjetiva de que o trabalhador assalariado deve suportar desgastes para manutenção do seu emprego (HIRIGOYEN, 2021, p.75).

A autora descreveu as etapas do assédio moral, todas atravessadas pelo objetivo de suprimir o poder de comunicação do trabalhador assediado: a recusa à comunicação direta, na qual o agressor se nega a explicar sua insatisfação, e, interditando o diálogo, transmite a ideia de que a vítima não lhe interessa, e não merece atenção; a desqualificação, que consiste na prática indireta de observações desabonadoras em geral; o descrédito, por meio do qual a vítima é ridicularizada para perder sua autoconfiança; o isolamento, a partir do qual a vítima perde seus canais de suporte subjetivo no local de trabalho, sendo excluída do convívio físico ou social com os demais empregados; o vexame, que é a atribuição à vítima de tarefas inúteis ou degradantes; indução ao erro, uma espécie de provocação sutil e um direcionamento à atitude que será posteriormente criticada e repreendida; e, por fim, o assédio sexual, um passo além do assédio moral e sobre o qual este trabalho não pretende se aprofundar.

Com base nessas etapas é possível traçar os elementos distintivos fundamentais do assédio moral, que incluem, em síntese, práticas de silenciamento e isolamento do trabalhador. Evidentemente que essas práticas podem ocorrer de formas específicas considerando a peculiaridade de cada categoria profissional, região, ou mesmo de determinado período histórico. Em todo caso, parece seguro afirmar que a violência contra a dignidade do trabalhador passa pela sua diminuição simbólica, o que indica a prevalência dos atos de silenciamento, como já dito acima.

Para identificar a ocorrência do assédio moral e não outra espécie de conflito

difuso e particular entre trabalhadores, são apontadas algumas repercussões sobre  
a

vítima tais como: repercussão na saúde física e mental da vítima; frequência e duração da conduta abusiva do agressor; espécies de conduta; sua finalidade, além do perfil e da intencionalidade do agressor (ARAUJO, 2006, p.84).

Em todo caso, o papel da instituição - seja ela empresa ou qualquer outra forma de organização do trabalho, incluindo-se o próprio serviço público - é central para a manutenção do quadro de assédio moral, seja pela abstenção de ações, seja pelo incentivo das práticas abusivas. A ausência de intervenção externa para coibir o assédio moral gera um abalo nos referenciais de quem não concorda com a sua prática em tese ou concretamente.

A naturalização desse assédio pode então ser potencializada por certas características da empresa (ou qualquer outra organização do trabalho, frise-se) tais como a desorganização, na qual nenhum trabalhador sabe ao certo sua responsabilidade; clima organizacional instável, possibilitando insegurança sobre a manutenção de trabalhadores em determinados postos hierárquicos, ou a falta de coordenação entre a tomada de decisão e sua execução (ARAUJO, 2006, p.95).

É justamente em razão da importância da instituição para o fomento ou para o combate das práticas de assédio que a formulação de políticas públicas específicas sobre o fenômeno ganham centralidade. Na medida que a literatura avança sobre o tema, o que ocorre sobretudo a partir da década de 1990, e a jurisprudência começa a enfrentar a questão a partir de medidas repressivas, torna-se fundamental o enfrentamento prévio e sistemático do assédio moral.

Nos ambientes corporativos privados esse enfrentamento poderá ser guiado por diretrizes dos tribunais trabalhistas<sup>15</sup>, muitos dos quais emitem orientações práticas sobre o assunto, ou por práticas de compliance. Ocorre que a prática do assédio moral pode ocorrer também no serviço público, de modo que políticas públicas específicas a respeito das relações funcionais nesses ambientes também se

---

<sup>15</sup> Em 02 de maio de 2019 o Tribunal Superior do Trabalho lançou uma cartilha de prevenção ao assédio moral, juntamente com vídeos explicativos sobre o tema. Nesse material consta a definição teórica do assédio moral interpessoal e do assédio moral institucional. O material educativo faz parte da campanha “Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho Mais Positivo”. e o tribunal apresentou como justificativa para a elaboração da campanha o fato de que “A Justiça do Trabalho é o ramo do Poder Judiciário a que milhares de pessoas recorrem quando têm seus direitos trabalhistas desrespeitados. Em muitos casos, o que se busca é a reparação de danos decorrentes da exposição a situações humilhantes ocorridas repetidamente no ambiente de trabalho – o assédio moral, que

pode levar ao adoecimento físico e psíquico. (...) Em 2018, mais de 56 mil ações envolvendo assédio moral foram ajuizadas na Justiça do Trabalho. Mas o número pode ser maior, visto que muitas pessoas têm receio de denunciar práticas abusivas como esta.” Disponível em <<https://www.tst.jus.br/web/guest/-/tst-lanca-cartilha-e-videos-sobre-assedio-moral>>. Acesso em: 09 de out. 2022.

revela urgente, configurando a já conceituada situação-problema (RUIZ; BUCCI, 2019).

A ocorrência de assédio moral na administração pública é tema que exige tratamento próprio, acrescentando elementos novos ao que já foi produzido sobre o tema no campo do direito do trabalho. Para isso, é preciso considerar as especificidades do ambiente burocrático, espaço no qual a violência simbólica será mais identificada (OHLWEILER, 2020).

A disciplina dotada das melhores ferramentas teóricas para o estudo do assédio moral na administração pública é o direito administrativo<sup>16</sup>, já que é aquela que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública (DI PIETRO, 2010).

Sob uma perspectiva de análise do direito e políticas públicas é preciso compreender o assédio moral como um fenômeno sociojurídico, consequência da forma como se organiza a estrutura burocrática administrativa do Estado “com as especificidades do exercício do poder, como ação oriunda de um habitus, princípio gerador e estruturador de práticas, de patologias funcionais” (OHLWEILER, 2020, p.74).

Nesse sentido, o espaço burocrático é mais propício para a configuração de determinados aspectos do assédio moral, menos marcantes nas relações privadas tuteladas pelo direito do trabalho. A autoridade instituída pelas normas distribui de forma rígida os deveres de cada agente, e confere a competência para ordens de execução desses deveres com meios de coerção, formando o conceito de autoridade

---

<sup>16</sup> Sobre a definição de direito administrativo, Modesto (2007) afirma que: “A doutrina do direito administrativo (direito administrativo-disciplina) estuda o direito administrativo como complexo, sistema ou "microcosmo" de normas jurídicas (direito administrativo-objeto). Por isso, referida a um objeto, a expressão direito administrativo designa um conjunto especial de normas, uma fração da ordem jurídica, uma linguagem-objeto; referida a uma disciplina teórica, a locução direito administrativo denota uma sobre-linguagem, uma linguagem de segundo nível, dedicada a compreender e organizar em termos acessíveis a linguagem-objeto denominada direito administrativo. A doutrina do direito administrativo nada mais é do que uma metalinguagem do direito administrativo. Enquanto objeto de estudo, a expressão direito administrativo é empregada em sentido prescritivo ou normativo. Enquanto discurso sobre esse objeto, teoria sistemática, doutrina científica, a locução direito administrativo é utilizada em sentido descritivo. A disciplina direito

administrativo descreve, sistematiza e critica o regime jurídico comum da função administrativa do Estado. Não é mera descrição, pois também participa da construção de uma arquitetura das normas do direito administrativo, sistematizando a sua compreensão, além de criticar os correspondentes conteúdos normativos, à luz dos valores do sistema jurídico.” (MODESTO, 2007, p. 7)

burocrática (p.77). Como decorrência do poder hierárquico<sup>17</sup> e do poder disciplinar<sup>18</sup>, o assédio moral surge como um desvio que, a partir de uma imposição da autoridade burocrática, coloca a vítima em situações de humilhação e isolamento. A desumanização da burocracia, na eliminação dos elementos pessoais, irracionais e emocionais, é considerada uma virtude indispensável para a sua atuação (p. 77).

No entanto, ao mesmo tempo em que a administração pública busca pautar sua atuação pelos princípios da isonomia e impessoalidade em face do cidadão, em suas relações internas, em especial as funcionais entre agentes públicos, pode conduzir suas ações desconsiderando os aspectos individuais de cada servidor, que diante do assédio moral, se deparam como a incapacidade do sistema burocrático em absorver e lidar com condições personalizadas de violência.

O assédio moral na administração pública pode ser relacionado com as chamadas patologias burocráticas, disfunções que, distantes da racionalidade formal das regras, são capazes de criar situações de desvio dos objetivos constitucionalmente definidos a serem realizados pela administração<sup>19</sup>. No entanto, a configuração desses desvios não necessariamente ocorre de forma imediata e eficaz para a sua correção, ao contrário:

quando o servidor enredado em situações de vulnerabilidade adquire coragem para reclamar, os arranjos institucionais da esfera burocrática, em alguns casos, tendem a dar pouca importância e até mesmo anular qualquer possibilidade de irrisignação, tudo direcionado para preservar o espírito de corpo, ou seja, uma espécie de “organização informal que se desenvolve tipicamente em tais situações, frequentemente leva o pessoal a defender seus interesses arraigados” (MERTON, 1970, p. 277), desqualificando aquela vítima que pretende contextualizar modos e maneiras do fazer administrativo impregnado em determinados órgãos públicos. (OHLWEILER, 2020, p.78).

---

17 O poder hierárquico, um dos poderes administrativos, é a prerrogativa para que o administrador distribua e escalone as funções dos seus órgãos. Na lição de Santos Filho: “Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa. E não poderia ser de outro modo. Tantas são as atividades a cargo da Administração Pública que não se poderia conceber sua normal realização sem a organização, em escalas, dos agentes e dos órgãos públicos. Em razão desse escalonamento firma-se uma relação jurídica entre os agentes, que se denomina de relação hierárquica.” (2020, p 1050).

18 O poder disciplinar, por sua vez, pode ser conceituado como “A disciplina funcional resulta do sistema

hierárquico. Com efeito, se aos agentes superiores é dado o poder de fiscalizar as atividades dos de nível inferior, deflui daí o efeito de poderem eles exigir que a conduta destes seja adequada aos mandamentos legais, sob pena de, se tal não ocorrer, 2.2. serem os infratores sujeitos às respectivas sanções. Disciplina funcional, assim, é a situação de respeito que os agentes da Administração

devem ter para com as normas que os regem, em cumprimento aos deveres e obrigações a eles impostos.” (CARVALHO FILHO, 2020, p.1059)

Um fator relevante nesse contexto é, como já dito, a redução do espaço de personalidade das relações, própria do regime jurídico público, mas que, no caso do enfrentamento ao assédio moral, pode prejudicar sua apuração e sanção. Cria-se, assim, a partir da rigidez do sistema de normas gerais e abstratas, uma incapacidade de lidar com a individualidade e com os desvios desse roteiro burocrático ideal.

É preciso relacionar o fenômeno sobre a perspectiva da norma jurídica, mas sem deixar de considerar o mundo social, evitando o um apego ao “formalismo racionalizante desconhecendo que o próprio critério para significar a ação abusiva praticada resulta de condicionantes sociais e possibilidades de construção e funcionamento do espaço jurídico-administrativo” (OHLWEILER, 2020, p.81).

Assim, o tratamento ao assédio moral na administração pública não pode ficar restrito às figuras rígidas estabelecidas pelo sistema jurídico. É necessária alguma dose de heterodoxia para a denúncia dos processos simbólicos institucionalizados pelo Estado, “responsáveis por diversas formas de censura de sentido, mas que fazem parte do próprio modo de funcionamento deste campo” (p.81).

Evidentemente, a tipificação legal dos casos de assédio moral é elemento central para a sua identificação, no entanto, é preciso compreender o assédio como uma ação sociojurídica, e não refém do formalismo racionalizante (p.83). As condições estruturais das instituições devem ser consideradas para a formulação sobre como ocorre e, sobretudo, como impedir as ações de assédio moral nas relações internas à administração pública.

O conceito de interesse público pode ser utilizado como instrumento do assédio moral contra servidores, caracterizando hipótese de violência simbólica, na medida em que distorce o conteúdo do referido e conceito e o conforma ao arbítrio do assediador, com a finalidade de controlar e isolar a vítima:

O sentido de interesse público utilizado por agentes públicos assediadores possibilita compreender, em geral, a inicial submissão da vítima a tais ações. Não se trata de relação de força física, mas simbólica, contando com a invisibilidade do poder simbólico que cria instâncias de significação, impondo à vítima do assédio estruturas cognitivas como se realmente o sentido dado pelo assediador fosse capaz de indicar o verdadeiro interesse público e, por consequência, o cumprimento de ordens, a realização de determinada tarefa vexatória ou até submeter-se a específico estado de humilhação, tudo em nome do interesse público da qual é o portador oficial. (OHLWEILER, 2020, p.85)

Além disso, as ferramentas disponíveis à burocracia para o exercício da função pública também podem ser desvirtuadas em instrumentos de conformação e violência

psicológica. O controle do comportamento do servidor também é capaz de gerar a humilhação e o isolamento próprios do assédio moral, e pode ser identificado pela imposição de posturas que em nada se relacionam com as atribuições desempenhadas, ou, até mesmo a prejudicam.

No exercício da hierarquia é possível referir como ações materiais muitas vezes utilizadas como estratégias de dominação, as ameaças individualizadas a fim de minar o estado de ânimo da vítima assediada, emissão de ordens, com aparência de legítimo exercício de prerrogativas, mas que abarcam sentidos de impor humilhação, tratamento vexatório ou de discriminação, o que pode ocorrer com a determinação de permanecer durante períodos de tempo em determinado espaço ou falar com outros agentes públicos, a ação de impedir a vítima de realizar suas atividades funcionais e até a concessão de direitos de ofício, com o propósito de afastar o servidor (concessão de férias). (pp.86-87)

Assim, é possível dividir o chamado fazer administrativo do assédio moral nas seguintes ações: ameaças, concessões, ordens e esvaziamento de atribuições. Nesse sentido, a disciplina administrativa, que integra mecanismos de dominação e poder da burocracia, funciona como o comportamento interno da administração pública, possibilitando ao assediador o poder de qualificar negativamente o assediado, utilizando ferramentas legalmente previstas para a manutenção do serviço público.

Em casos de assédio moral, seguindo a própria lógica do mundo social, identifica-se a presença de luta por reconhecimento, valendo-se o assediador para a manutenção do conjunto de capitais que possui, conforme as especificidades do campo administrativo. Destaca-se ainda, em tais contextos a necessidade de o agente público assediador lutar para o reconhecimento de autoridade do respectivo campo burocrático, valendo-se de diversas formas para alcançar tal desiderato, desde ameaças, até adoção de medidas administrativas legalmente previstas, mas utilizadas com desvio de finalidade. (pp.89-90)

As condutas humilhantes utilizadas como instrumento do poder disciplinar do empregador podem escalar, hipótese em que será configurado o fenômeno do assédio moral organizacional. O modelo de organização do trabalho baseado em uma maior “responsabilidade do trabalhador, inclusive sobre a qualidade do produto produzido, o incremento do ritmo de trabalho e a polivalência de funções” transforma todo integrante de uma organização de trabalho ao mesmo tempo em potencial agressor e vítima (ARAUJO, 2006, p.78).

Não existe consenso na literatura a respeito do termo assédio moral

institucional, chamado por alguns autores de organizacional ou, ainda, como assédio

moral corporativo. Considerando não haver distinção relevante entre os dois termos, eles serão usados neste trabalho como sinônimos<sup>20</sup>.

A caracterização do assédio moral institucional acrescenta ao conceito do assédio moral interpessoal o objetivo de, a partir das práticas abusivas já conhecidas, um engajamento subjetivo de todos os trabalhadores à política da empresa - ou qualquer outra organização de trabalho - por ofensas a direitos fundamentais que podem resultar em danos morais, físicos ou psíquicos (p.107).

Com a mudança da estrutura produtiva e a flexibilização da jornada em relação ao tempo e local, as empresas apresentam novos instrumentos de controle sobre o trabalhador, a partir de uma “nova modulação do engajamento subjetivo” (p.204). Nesse contexto, “O assédio moral difuso e fomentado pela empresa surge assim como mais um instrumento de controle e disciplina da mão-de-obra. Sua peculiaridade permite denominá-lo de assédio moral organizacional” (p.205). Ainda sobre o tema:

Nos contextos de assédio moral há a tentativa do assediador de valer-se de uma ordem legitimada pelo capital simbólico (funcional) do qual é detentor. E não que as vítimas assediadas, igualmente integrantes do campo administrativo, sejam despidas, dependendo do caso, de alguma espécie de capital funcional, mas, dentro do mercado burocrático de poder, a distribuição é desigual. Os agentes assediadores – dominantes – são responsáveis por aplicar às estruturas objetivas da administração, modos de percepção e que para as vítimas assediadas tornam evidentes aquele modo de funcionamento, ao menos nos estágios iniciais da ação assediadora. (OHLWEILER, 2020, p.98).

Nesse sentido, o assédio organizacional pode incluir o ataque não apenas à atividade desempenhada pelo trabalhador, mas também às atividades de dimensões coletivas como, por exemplo, o direito à greve e as atividades sindicais. Trata-se de medidas que buscam influenciar o modo de gestão da empresa e das pessoas empregadas, casos nos quais as práticas abusivas podem extrapolar o local e a jornada de trabalho (ARAUJO, 2006, p.108).

Importante delimitação entre o assédio moral interpessoal e o organizacional se refere ao bem jurídico atacado pelas condutas abusivas. No segundo tipo, são atacados, essencialmente, os direitos fundamentais dos trabalhadores, marcadamente sua liberdade e igualdade. Assim, a conduta pode repercutir sobre a

---

<sup>20</sup> No âmbito da política pública de prevenção ao assédio moral “Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo”, elaborada pelo Tribunal Superior do Trabalho, foi utilizada a seguinte

definição conceitual: “Ocorre quando a própria organização incentiva ou tolera atos de assédio. Neste caso, a própria pessoa jurídica é também autora da agressão, uma vez que, por meio de seus administradores, utiliza-se de estratégias organizacionais desumanas para melhorar a produtividade, criando uma cultura institucional de humilhação e controle.”

liberdade de ir e vir, de filiação sindical e partidária, e também sobre a liberdade de expressão do trabalhador.

Outro aspecto fundamental dessa forma de assédio é a possibilidade da conduta transbordar os limites entre agressor e agredido, gerando impactos psíquicos como medo e sofrimento sobre os trabalhadores que presenciam os abusos, ainda que não dirigidos expressamente a eles (ARAUJO, 2006, p.109).

Em todos os casos, o assédio moral institucional objetiva a conformação dos trabalhadores, coletivamente, a um determinado modelo de gestão da produção. Trata-se, na verdade, do exercício do controle decorrente do poder diretivo do empregador, mas com maior profundidade e capaz de gerar o engajamento subjetivo necessário para o silenciamento sobre suas reivindicações. Dessa forma, a empresa mantém suprimidas também eventuais acusações de condutas ilícitas ou socialmente reprovadas, internas ou externas, a exemplo de práticas discriminatórias, infrações ambientais ou corrupção (ARAUJO, 2006, p.107).

Apesar de poderem estar revestidas de formalidades, as condutas são ilegais e objetivam a normalização dos indivíduos, restringindo sua dignidade e limitando a capacidade de reação a medidas abusivas. É comum também que o desajuste de trabalhadores às condutas organizacionais abusivas gere punições veladas, à margem do poder disciplinar do empregador, como por exemplo o remanejamento físico para espaços piores ou retirada de atribuições mais valorizadas dentro da estrutura organizacional da empresa (ARAUJO, 2006, p.113).

Apesar da ainda baixa quantidade de produção bibliográfica sobre o assédio moral institucional, o Ministério Público do Trabalho - MPT, elaborou recentemente a Nota Técnica PGT/GE Assédio Moral na Administração Pública N. 01, de 27 de julho de 2022, na qual discorre especificamente sobre o tema.

No documento, o MPT afirma que o assédio moral organizacional pode ocorrer em entidades privadas ou públicas, sinalizando os dados da Controladoria-Geral da União que demonstram o aumento da incidência de processos administrativos para apuração da prática de assédio moral. Também afirma que:

1.10. As práticas de assédio moral organizacional são proibidas pelo ordenamento jurídico, pois são ofensivas aos princípios constitucionais da proteção à dignidade humana, do valor social do trabalho, da não discriminação e da prevalência dos direitos humanos<sup>9</sup>.

1.11. Ademais, a Constituição de 1988 estabelece como direito fundamental dos trabalhadores “a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de

normas de saúde, higiene e segurança” 10 , harmonizando-se com a proteção ao meio ambiente do trabalho. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2020, n.p.)

Por fim, o MPT defende a sua competência para atuar na prevenção e no combate ao assédio moral organizacional na administração pública, travando discussão processual que não interessa aprofundar no âmbito deste trabalho.

A tarefa de analisar as capacidades institucionais da Controladoria-Geral da União para a implementação das políticas públicas de combate ao assédio moral interpessoal e institucional exige que sejam traçadas algumas premissas fáticas. Em primeiro lugar, é necessário analisar o que tem sido produzido sobre o tema pela administração pública federal, uma vez que a competência de prevenção e repressão ao assédio moral não é exclusiva da CGU. Além disso, um recorte temporal foi definido para adequação de viabilidade do trabalho.

Por isso, os dados levantados sobre as políticas públicas se referem ao período de 2015 a 2022, o que se explica pelas seguintes razões. A primeira porque inclui quatro mandatos presidenciais de diferentes espectros políticos e de compreensões diversas a respeito do papel da burocracia federal na construção do Estado brasileiro (PT-PMDB-PSL/PL). E em segundo, porque alcança dois anos de vigência da nota técnica que servirá de norte para a análise no terceiro capítulo deste trabalho.

O direito é central para a análise das políticas públicas, já que, com a edição de atos normativos (legais ou infralegais), as decisões políticas em relação ao enfrentamento de determinado problema público são consolidadas e criam deveres e obrigações para os atores envolvidos. A atribuição de competências e a regulamentação da forma que a execução de determinada política pública é essencial para a composição da tomada de decisão.

Não é suficiente que um problema público seja reconhecido por um governo e tampouco a existência de uma solução para ele é o bastante para a criação de uma política pública, que depende de um contexto político favorável para que esse processo seja iniciado.

A situação-problema aqui analisada é a ocorrência de assédio moral na administração pública federal, especificamente em relação aos servidores submetidos ao regime estatutário e não à CLT. O diagnóstico situacional é a caracterização do contexto econômico, político, social e cultural que relaciona o

ambiente externo à

arena institucional (RUIZ; BUCCI, 2019) e a relação desse ambiente com as decisões necessárias para o tratamento da situação-problema.

O contexto normativo também é relevante, já que é a partir dele que será investigado como a situação-problema será tratada, quais as competências e quais os procedimentos já estão previstos pelas normas, criando o sistema normativo aplicável. A arena institucional é justamente o espaço em que a situação-problema e a solução hipotética serão debatidos, possibilitando a tomada de decisão (p. 1115).

A abordagem de direito e políticas públicas é, portanto, uma ferramenta para o aperfeiçoamento das instituições jurídicas na medida em que permite um diagnóstico institucional para a melhoria de procedimentos, controles internos e boas práticas em geral (WERNER, 2019). Trata-se de instrumento para que as instituições possam avaliar suas limitações e virtudes em relação a sua missão constitucionalmente definida, partindo da premissa básica de que a estrutura de cada organização influencia a sua produção de políticas públicas.

Nesse sentido, o controle interno da administração pública, definido como a responsabilidade de cada instituição pela eficiência e eficácia dos seu fluxo de trabalho para o desenvolvimento de uma política pública. Os arranjos jurídico-institucionais incluem desde os trâmites dos processos administrativos, passando pela qualificação e capacitação do corpo de servidores, até as informações e alocação dos recursos disponíveis por cada organização (p.930).

Assim, a abordagem analítica de direito e políticas públicas permite uma análise das estruturas normativas que disciplinam todos esses processos e fluxos internos, e a partir dela é possível corrigir falhas e otimizar os resultados esperados por cada instituição ao desempenhar sua finalidade pública. O controle interno, portanto, funciona como um regulador da máquina pública, identificando e suprimindo os desvios ocorridos, possibilitando uma gestão transparente dos recursos públicos. Por isso:

a abordagem DPP é um instrumento essencial por possibilitar detectar as deficiências na organização institucional, no sentido de dar mais abrangência ou profundidade à aplicação dos instrumentos de controle a partir de uma visão mais ampla da política pública em análise, os atores, os interesses em jogo, enfim uma visão-quadro do problema (policy making). (p.931)

O cuidado com o controle interno é tarefa fundamental para a concretização dos valores constitucionais, já que para que a administração pública possa efetivar

direitos e prestar serviços é necessário que sua estrutura burocrática funcione da

maneira mais eficiente, transparente e dialógica possível. Esses atributos permitem o constante aprimoramento da função prestacional estatal, sendo o eixo norteador para os agentes públicos. Para garantir sua observância, a ferramenta analítica do direito e políticas públicas fornece o instrumental para a criação de boas práticas e melhorias estruturais em cada instituição.

É importante construir uma rede de atores com capacidade de compreender um problema público e, a partir da legislação existente, propor estratégias para a sua solução, utilizando modelagem jurídicas possíveis dentro dos parâmetros legais. Com a definição e exposição da estrutura jurídica de uma política pública, o controle externo, judicial e social é facilitado, o que incrementa a qualidade do diálogo republicano sobre as ações governamentais.

Em razão da necessidade de contextualização da situação-problema explicitada acima, torna-se fundamental uma breve digressão sobre o fenômeno do assédio moral interpessoal e institucional, e, sobretudo, diferenciando o seu tratamento pelo direito do trabalho nas relações celetistas, e pelo direito administrativo, ramo que disciplina as relações estatutárias, objeto de análise mais específica deste trabalho.

Superados esses esclarecimentos metodológicos, passasse-se ao panorama fático das políticas públicas de combate ao assédio moral no âmbito do Poder Executivo federal entre os anos de 2015 e 2022. As ferramentas propostas na fundamentação teórica exposta no primeiro capítulo serão utilizadas também neste ponto, já que a análise do arranjo jurídico-institucional, premissa inicial para uma avaliação das capacidades estatais, exige não apenas a contextualização da situação-problema que enseja a criação de políticas, mas também do seu contexto normativo.

Um problema público é a situação considerada indesejada pelos atores envolvidos e que deve ser resolvida pela atuação do poder público, com implicações sobre um conjunto de pessoas (SECCHI, 2019, p.05). Uma das ferramentas disponíveis para que esse problema público seja analisado é a partir de uma abordagem de direito e políticas públicas, por meio da qual será estudada a estruturação jurídica de um programa, levando em conta o seu contexto político-institucional (RUIZ; BUCCI, 2019, p.1144).

O quadro de referência proposto por Ruiz e Bucci cumpre o papel de isolar o

objeto de estudo a partir de uma leitura sistemática das normas que constituem a política pública analisada, o que permite que o estudo de políticas já

institucionalizadas, embora seja uma solução pouco adequada para que aquelas que ainda está em processo de estruturação. Trata-se, portanto, de ferramenta adequada para o objeto deste trabalho.

Nesse sentido, a análise jurídico-institucional investiga as normas que estruturam as instituições, que definem procedimentos e competências no processo de elaboração, de implementação e de avaliação de uma política pública. Essa análise leva em conta a multidisciplinaridade de uma política pública, mas propõe um enfoque específico sobre o aspecto jurídico dessa ação governamental complexa (p.1145).

Um quadro de referências proposto por Ruiz e Bucci inclui os seguintes elementos: o nome do programa; a gestão governamental que o criou; a sua base normativa, que deve destacar as disposições específicas, mas também os complementos, ou seja, das legislações que, embora não exclusivas, garantam o seu funcionamento; o desenho jurídico-institucional; os agentes não governamentais envolvidos; os mecanismos jurídicos de articulação; a escala e público-alvo; dimensões econômicas, ou seja, os recursos alocados; estratégia de implementação; funcionamento efetivo; e, por fim, os aspectos críticos do desenho jurídico- institucional.

Em relação ao último elemento de análise, os aspectos críticos do desenho jurídico-institucional da política pública possibilitam relacionar quais os elementos jurídicos estruturais que podem justificar as dificuldades na sua implementação, cumprindo um papel relevante para o aperfeiçoamento da ação governamental em questão.

O Poder Executivo Federal divide suas funções entre a administração direta, composta pelos órgãos (ministérios, secretarias, coordenações etc.) e pela administração indireta, formada pelas entidades com personalidade jurídica própria (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista)<sup>21</sup>.

O Decreto-lei n° 200 de 1967 é a norma que contém boa parte da regulamentação vigente sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo federal, trazendo a previsão e a conceituação das figuras jurídicas que irão desempenhar cada uma das funções administrativas<sup>22</sup>.

---

21 [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm) Acesso em: 11 de nov. 2022

22 Oportuno conceituar função administrativa como “a atividade de expedição, desempenhada pelas pessoas estatais (ou por quem esteja no exercício de prerrogativas estatais), de regras complementares à lei, sujeitas a controle jurisdicional, numa posição privilegiada e superior diante dos

No âmbito de sua competência, caberá à pessoa jurídica ou ao órgão dotado de autonomia administrativa<sup>23</sup>, a atribuição de elaborar e implementar as políticas públicas de combate ao assédio moral, de modo que podem existir diretrizes e procedimentos específicos diversos dentro da estrutura do Poder Executivo federal.

Apesar da possibilidade de criação de programas próprios sobre o tema, a previsão legal sobre os procedimentos de prevenção, combate e punição ao assédio moral ainda são incipientes. O estatuto do servidor público federal, a Lei nº 8112/90 não traz nenhum dispositivo específico sobre assédio moral, de modo que a interpretação dos fatos e a imputação do ilícito administrativo é realizado de forma indireta, utilizando, principalmente, os direitos e deveres previstos pelos artigos 116 e 117 da referida lei<sup>24</sup>.

Observando a estrutura do Poder Executivo federal e levando em consideração apenas o regime público, excluindo-se, portanto, as empresas estatais e demais entidades de natureza privada vinculadas ao poder executivo, pode-se dividir a estrutura administrativa entre os ministérios<sup>25</sup> e as entidades com personalidade

---

particulares, para viabilizar a concretização dos interesses públicos.” (DA ROCHA FRANÇA, 2005, pp. 167-168)

<sup>23</sup>Entre os vários critérios existentes para classificar os órgãos públicos, utiliza-se a classificação quanto à posição estatal, destrictada por Maria Sylvia Di Pietro no trecho a seguir transcrito: “independentes, autônomos, superiores e subalternos (cf. Hely Lopes Meirelles, 2003:71). Independentes são os originários da Constituição e representativos dos três Poderes do Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e sujeitos apenas aos controles constitucionais de um sobre o outro; suas atribuições são exercidas por agentes políticos. Entram nessa categoria as Casas Legislativas, a Chefia do Executivo e os Tribunais. Autônomos são os que se localizam na cúpula da Administração, subordinados diretamente à chefia dos órgãos independentes; gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica e participam das decisões governamentais. Entram nessa categoria os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, o Serviço Nacional de Informações e o Ministério Público. Superiores são órgãos de direção, controle e comando, mas sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia; não gozam de autonomia administrativa nem financeira. 3. 4. Incluem-se nessa categoria órgãos com variadas denominações, como Departamentos, Coordenadorias, Divisões, Gabinetes. Subalternos são os que se acham subordinados hierarquicamente a órgãos superiores de decisão, exercendo principalmente funções de execução, como as realizadas por seções de expediente, de pessoal, de material, de portaria, zeladoria etc.” (DI PIETRO, 2010, p. 1255)

<sup>24</sup> Art. 116. São deveres do servidor:

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

Art. 117. Ao servidor é proibido:

V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

<sup>25</sup> Para fins de sistematização dos dados, foi considerado apenas os ministérios entre os órgãos públicos, já que dotados de autonomia administrativa suficiente para a elaboração de seus próprios programas de enfrentamento ao assédio moral.

jurídica própria, que se concentram em número entre autarquias (e autarquias especiais) e fundações.

No Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo federal<sup>26</sup> publicado em 31/05/2019, constam 16 ministérios, 124 autarquias (incluindo agências executivas e autarquias especiais), e 43 fundações. Essa foi a base de dado utilizada para o levantamento das ações realizadas nas entidades e órgãos autônomos da administração pública federal.

É preciso enfatizar, primeiramente, que durante o levantamento das iniciativas foi possível identificar que as políticas públicas especificamente sobre assédio moral se apresentam assimetricamente entre as diferentes áreas e estruturas administrativas.

Enquanto nas entidades com personalidade jurídica própria essas iniciativas podem ser observadas de maneira mais elaborada, nos ministérios, ao contrário, o combate ao assédio moral tem sido implementado sobretudo no âmbito das políticas de integridade, como se verá mais à frente. É preciso destacar, ainda, que no caso das entidades vinculadas à educação, ou seja, universidades e institutos federais, esse esforço na construção de políticas públicas específicas é observado com mais ênfase.

Uma hipótese para explicar essa ênfase pode estar no resultado do estudo temático elaborado pela Controladoria-Geral da União (2019), elaborado com o objetivo “saber quão satisfatória tem sido a resposta dada pela Administração Pública Federal aos agentes, vítimas de assédio moral e, em última instância, à sociedade, no enfrentamento correcional desse grave problema” e que apontou que quase metade dos processos administrativos que tramitam sobre assédio moral nos órgãos ou entidades vinculadas ao Ministério da Educação (48,89%)<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais\\_2dedicao.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2dedicao.pdf/view) Acesso em: 25 de nov. 2022.

<sup>27</sup> Para Liane Biagini, o ambiente educacional pode ser particularmente propício para a ocorrência do fenômeno do assédio moral: “Apesar de se apresentarem como importantes centros de ensino, pesquisa e extensão, as IFES podem ser locais marcados pela presença do assédio moral. Isso ocorre não apenas nas relações socioprofissionais entre docentes, mas entre todos os servidores da instituição. A ausência de canais de comunicação ou mediação (Hirigoyen, 2012), as fortes pressões para publicações que são exigidas aos docentes e pesquisadores (Caran et al., 2010), a falta de estrutura física adequada (Soboll et al., 2015), a competição pelos cargos (Caran et al., 2010), a cisão da equipe de trabalho (C. A. Guimarães et al., 2016) são mais exemplos que podem levar à

precarização do trabalho. Por isso, chama-se a atenção para o fato de que, como pontuam Soboll et al. (2015), um dos problemas é quando o assédio moral 107 (indicador da precarização do trabalho)

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

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

Fonte: CGU

No mesmo sentido, no levantamento de dados realizado por Heloísa de Sousa Vieira e Estela Najberg<sup>28</sup> foi verificado, entre os anos de 2016 e 2017, a realização de

72 (setenta e duas ações) relacionadas ao enfrentamento do assédio moral nas universidades federais, divididas pelas autoras entre as categorias: palestras (dezessete ações), disponibilização de material informativo elaborado por terceiros (nove ações), cartilha, seminário e debate (sete ações cada uma), campanha (seis ações), criação de comissões (quatro ações), curso de capacitação e mesa redonda (três ações cada uma), realização de oficinas (duas ações), plano de ação (duas ações) fórum, grupo de estudo, painel, acordo com terceiros e evento (uma ação cada uma).

Ainda no campo da educação, entre os 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, apenas nove<sup>29</sup> não constam com comissão de ética

passa a “contaminar a instituição . . . como um todo, uma vez que direta ou indiretamente tolera o uso de hostilização na gestão” (p. 55).” BIAGINI, Liane. As ouvidorias públicas frente ao assédio moral: o caso das Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil. 2022, p. 106/107.

<sup>28</sup> Heloísa de Sousa Vieira 1 Estela Najberg V ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. GOVERNANÇA, ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: (DES)CONSTRUÇÕES CONCEITUAIS E DESAFIOS PARA GESTÃO PÚBLICA. GT3 – ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS A POLÍTICA DE COMBATE E PREVENÇÃO AO ASSÉDIO MORAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

<sup>29</sup> São elas o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

do Acre, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.

própria cadastrada no Conselho de Ética Pública da Presidência da República.<sup>30</sup> Ainda, assim, todas as nove instituições sem o cadastro informam a existência do órgão devidamente regulamentado e em funcionamento em seus sítios eletrônicos, de modo que é possível supor que a sua ausência no cadastro da Presidência da República seja causado por um vício formal e não material.

Entre essas instituições de ensino, o Instituto Federal de Ensino do Espírito Santo elaborou em 2020 uma cartilha sobre o funcionamento e competências da sua comissão de ética, na qual menciona expressamente hipóteses de assédio moral<sup>31</sup> e dispendo sobre a apuração desse fenômeno pelo órgão.

Como já dito, é possível relacionar as ações adotadas pelas instituições de educação com a alta incidência de processos administrativos de assédio moral no âmbito da educação, de modo que a situação-problema justificaria a necessidade de adoção de políticas públicas específicas sobre o tema.

Continuando a análise sobre as ações ou políticas na administração indireta federal, além das autarquias vinculadas ao Ministério da Educação, o IBGE<sup>32</sup>, a Fiocruz<sup>33</sup>, o Banco Central<sup>34</sup>, a Comissão de Valores Mobiliários<sup>35</sup>, a Comissão

---

<sup>30</sup> <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/comissoes-de-etica-setoriais/comissoes-de-etica-cadastradas-na-cep> Acesso em: 22 de nov. 2022

<sup>31</sup> O documento informativo menciona “Abuso de poder; Conflito interpessoal; Comportamento inadequado; Insinuações; Ofensas; Perseguição; Pressão psicológica; Uso ilegal de prerrogativas; Uso de arbitrariedade.” além de conceituar assédio moral como “Um conjunto de práticas abusivas de exposição, humilhação e constrangimento das pessoas no ambiente de trabalho, que se caracteriza como atos ou gestos ofensivos, explícitos ou sutis, desqualificadores, discriminadores, humilhantes ou constrangedores, repetitivos e duradouros no tempo e que, havidos nas relações de trabalho, atentem contra a dignidade da pessoa ou sejam potencialmente capazes de causar dano a sua integridade psíquica, inclusive com repercussão física, ou que comprometam sua capacidade laboral.”. [https://www.ifes.edu.br/images/stories/files/comissao\\_etica\\_profissional/cartilha\\_etica2020.pdf](https://www.ifes.edu.br/images/stories/files/comissao_etica_profissional/cartilha_etica2020.pdf)

<sup>32</sup> RESOLUÇÃO DO CONSELHO DIRETOR/IBGE Nº 23, DE 25 DE ABRIL DE 2022 disponível em: [https://www.ibge.gov.br/np\\_download/novoportal/documentos\\_institucionais/Politica\\_de\\_Gestao\\_de\\_Pessoas.pdf](https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Politica_de_Gestao_de_Pessoas.pdf) Acesso em: 19 de nov. 2022

<sup>33</sup> Documento síntese da Política Institucional de Prevenção e enfrentamento da Violência e Assédio Moral no trabalho na Fiocruz Portaria 340/2013 – PR - Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e demais formas de Violência no Trabalho, no âmbito da Fiocruz (endereço eletrônico) <https://portal.fiocruz.br/documento/cartilha-assedio-moral-e-sexual-no-trabalho-prevencao-e-enfrentamento-na-fiocruz> Acesso em: 19 de nov. 2022

<sup>34</sup> [https://www.bcb.gov.br/content/publications/Sustentabilidade\\_PGLS/plano\\_de\\_gestao\\_de\\_logistica\\_sustentavel-4\\_Ed\\_20212022.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publications/Sustentabilidade_PGLS/plano_de_gestao_de_logistica_sustentavel-4_Ed_20212022.pdf) Acesso em: 19 de nov. 2022

<sup>35</sup> <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/acoes-e-programas/plano-de-gestao-de->

[logistica-sustentavel-pls-cvm/pls-cvm-2022.pdf/view](#) Acesso em: 19 de nov. 2022

Nacional de Energia Nuclear<sup>36</sup>, o CADE<sup>37</sup>, o DNOCS<sup>38</sup>, o INPI<sup>39</sup>, a SUFRAMA<sup>40</sup>, a SUDECO<sup>41</sup>, a SUDENE<sup>42</sup>, a ANAC<sup>43</sup>, a ANEEL<sup>44</sup>, a ANS<sup>45</sup>, a ANTAQ<sup>46</sup>, a ANTT<sup>47</sup>, e a ANP<sup>48</sup> tem algum tipo de ação registrada no período analisado, considerando a classificação das ações em: palestras (englobando eventos em geral, seminários, painel, oficinas, mesa redondas e cursos de capacitação), elaboração e disponibilização de material informativo próprio ou produzido por terceiros, previsão expressa em regimento interno ou outro ato normativo interno, previsão de medidas futuras sobre o tema em planos de gestão. Não foi considerada a mera constatação da ocorrência de casos ou de abertura de processos administrativos em relatórios de gestão.

No caso da administração direta, dos dezessete ministérios<sup>49</sup> (excluindo-se a CGU que será melhor analisada no item a seguir deste capítulo), o Ministério da

---

36 <https://www.gov.br/cnen/pt-br/assunto/ultimas-noticias/comissao-de-etica-da-cnen-divulga-cartilha-de-prevencao-e-combate-ao-assedio-moral> Acesso em: 21 de nov. 2022

37 <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais-administrativos-e-procedimentais/plano-de-integridade-do-cade.pdf> Acesso em: 21 de nov. 2022

38 <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/assuntos/noticias/dnocs-promove-palestra-sobre-integridade-publica-para-colaboradores> Acesso em: 21 de nov. 2022

39 <https://www.gov.br/inpi/pt-br/governanca/ouvidoria/arquivos/documentos/codigo-de-etica-e-conduta-profissional-do-inpi.pdf/view> Acesso em: 21 de nov. 2022

40 <https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/publicacoes> Acesso em: 21 de nov. 2022

41 <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/noticias/2019/assedio-porque-nos-nao-queremos-que-chegue-a-acontecer> Acesso em: 23 de nov. 2022

42 <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/cartilha-etica-sudene.pdf/view> Acesso em: 23 de nov. 2022

43 <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/comissao-de-etica-da-anac/legislacao-e-documentos> Acesso em: 23 de nov. 2022

44 <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2022/diretoria-anuncia-novas-medidas-em-prol-da-equidade-de-genero-na-aneel> Acesso em: 23 de nov. 2022

45 <https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/ans-adota-programa-de-sustentabilidade-socioambiental> Acesso em: 23 de nov. 2022

46 <https://www.gov.br/antq/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/relatorio-do-programa-de-integridade-2022-1-assinado.pdf/view> Acesso em: 23 de nov. 2022

47 <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/comissao-de-etica-da-antt-realiza-webnar-para-aprimoramento-da-gestao> Acesso em: 23 de nov. 2022

48 [https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/ins/cea/copy\\_of\\_codigoeticaanp.pdf/view](https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/ins/cea/copy_of_codigoeticaanp.pdf/view) Acesso em: 23 de nov. 2022

49 No levantamento dos dados foi considerada como ação do ministério atualmente constituído as ações de órgãos fundidos ou originais com a mesma competência das pastas atuais dentro do período de análise.

Infraestrutura<sup>50</sup>, o MCTI<sup>51</sup>, o Ministério da Saúde<sup>52</sup>, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>53</sup>, o Ministério da Defesa<sup>54</sup>, Ministério da Economia<sup>55</sup>, Ministério da Educação<sup>56</sup>, Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>57</sup>, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos<sup>58</sup>, Ministério de Relações Exteriores<sup>59</sup>, Ministério de Minas e Energia<sup>60</sup>, Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>61</sup>, Ministério do Meio Ambiente<sup>62</sup>, Ministério do Turismo<sup>63</sup> tem algum tipo de ação registrada no período analisado, considerando a classificação das ações em: palestras (englobando eventos em geral, seminários, painel, oficinas, mesa redondas e cursos de capacitação), elaboração e disponibilização de material informativo próprio ou produzido por terceiros, previsão expressa em regimento interno ou outro ato normativo interno, previsão de medidas futuras sobre o tema em planos de gestão.

Novamente não foi considerada a mera constatação da ocorrência de casos ou de abertura de processos administrativos em relatórios de gestão.

Após a formulação a respeito da situação-problema, ou seja, do assédio moral ocorrido no ambiente burocrático contra servidores públicos, e da necessidade de

---

50 <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/cartilha-assdio-moral-pdf> Acesso em: 24 de nov. 2022

51 <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2021/01/mcti-publica-portaria-interna-de-combate-ao-assedio-moral> Acesso em: 24 de nov. 2022

52 [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/assedio\\_moral\\_conhecer\\_pevindir\\_cuidar.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/assedio_moral_conhecer_pevindir_cuidar.pdf) Acesso em: 24 de nov. 2022

53 [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/assedio\\_moral\\_conhecer\\_pevindir\\_cuidar.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/assedio_moral_conhecer_pevindir_cuidar.pdf) Acesso em: 24 de nov. 2022

54 <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/servidores-sao-esclarecidos-sobre-combate-ao-assedio-moral-e-sexual-no-ambiente-de-trabalho> Acesso em: 24 de nov. 2022

55 <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/relacoes-de-trabalho/noticias/seminario-da-srh-reune-ouvidorias-do-governo> Acesso em: 24 de nov. 2022

56 <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/combate-a-corrupcao-encerra-o-primeiro-ciclo-de-palestras-de-fomento-a-integridade> Acesso em: 24 de nov. 2022

57 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/comite-de-monitoramento-de-casos-de-assedio-reune-se-em-brasilia> Acesso em: 24 de nov. 2022

58 <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/marco/funcionarias-da-secretaria-da-cidadania-comemoram-dia-da-mulher-com-debate-sobre-assedio-e-sororidade> Acesso em: 24 de nov. 2022

59 <https://diplopedia.itamaraty.gov.br/uploads/Cartilha.pdf> Acesso em: 24 de nov. 2022

60 <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/prevencao-ao-assedio-no-trabalho-e-tema-de-webinario-do-mme> Acesso em: 25 de nov. 2022

61 [https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-integridade/campanhas/Cartilha\\_Informativa\\_sobre\\_Assedio\\_Moral.pdf/view](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-integridade/campanhas/Cartilha_Informativa_sobre_Assedio_Moral.pdf/view) Acesso em: 25 de nov. 2022

62 <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/portaria-e-plano-de-integridade-pdf/view> e <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/boletim-integra7-pdf/view> Acesso em: 25 de nov.

2022

63 <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-2/2022/portaria-mtur-no-58-de-22-de-dezembro-de-2022> Acesso em: 05 de jan. 2023

políticas públicas para o tratamento desse problema público, buscou-se levantar quais as entidades e órgãos da administração pública federal apresentaram políticas no período de 2015 a 2022.

A seguir, será esmiuçado o papel institucional da Controladoria-Geral da União na realização dessas políticas, já que é esse o órgão central para as atribuições relacionadas à integridade pública, conceito no qual o assédio moral foi inserido e por meio do qual ele vem sendo tratado pelo Poder Executivo federal.

### 3.2 O papel institucional da Controladoria-Geral da União no combate ao assédio moral contra o servidor público

A Controladoria-Geral da União foi criada pela Lei nº 10.683/2003, inicialmente como parte do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU<sup>64</sup>, tendo como competência a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, o combate à corrupção, a ouvidoria e o incremento à transparência, além da execução da controladoria do Poder Executivo federal<sup>65</sup>.

Até 2003 o sistema de controle interno do Poder Executivo federal era descentralizado entre os diferentes órgãos e entidades da administração, sendo coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Trata-se de inovação relevante, sendo possível afirmar que:

A CGU representa, no caso do Brasil, um processo de conversão funcional ditado pelas conjunturas críticas de escândalos de corrupção na passagem do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Lula (Filgueiras; Araújo, 2014). Assim, a criação da Controladoria-Geral da União vem para institucionalizar a prática de controle interno fixada na Constituição de 1988 com o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de accountability. A institucionalização do controle interno permitiu uma maior

---

<sup>64</sup> Artigo 25, X, da Lei nº 10.683/2003

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683impressao.htm) Acesso em: 10 de nov. 2022

<sup>65</sup> Artigo 27, X, "a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal; (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito) (...) l) execução das atividades de

controladoria no âmbito do Poder Executivo federal; (Incluído pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)" [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683impressao.htm) Acesso em: 10 de nov. 2022

capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas, de forma a fazer avançar o processo de accountability. (BALBE, 2013,p.19)

Neste ponto, é importante tecer uma breve conceituação das atribuições dos órgãos de controle, em uma tentativa de delimitar suas funções e fragilidades institucionais. A *accountability* pode ser conceituada como o “conjunto de agentes responsáveis pelo monitoramento e controle das organizações burocráticas, alcançando a conformidade (compliance) e implementando as preferências do principal” (FILGUEIRAS, 2018, p.356). O principal, no caso, é a cidadania e os poderes constituídos. Frise-se que a função de controle é tarefa essencial no ciclo de políticas públicas, que, a partir de uma delegação de poderes, autoriza o órgão a controlar outros agentes burocráticos estatais.

No caso brasileiro, cinco instituições compõe essa rede de controle: o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal, a Advocacia-Geral da União e a Controladoria-Geral da União. As instituições brasileiras responsáveis pela accountability se desenvolvem a partir de fatores exógenos e endógenos. Os fatores exógenos ocorrem com as conjunturas críticas nas quais são incorporadas novas práticas. Assim, a eclosão de casos de corrupção trazidos à público iniciam um processo de incrementalismo institucional que agrega novas funções.

Após o processo de impeachment de Dilma Rouseff após denúncia acatada pelo Tribunal de Contas da União e da atuação do Ministério Público Federal na operação Lava Jato, as instituições de accountability assumiram um papel central na sociedade brasileira. Nessa medida, os fatores exógenos representaram a mudança catalisadora que geraram uma delegação para as burocracias de controle, e, conseqüentemente, um aumento da autonomia desses atores em detrimento daqueles posicionados nas áreas finalísticas (p.368).

Em relação aos fatores endógenos, a organização de carreiras de burocratas trazida pela Constituição de 1988 possibilitou, junto com o aumento da previsão orçamentária, um incremento da autonomia e da capacidade desses agentes. As carreiras do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, assim como a criação da carreira de analista de fiscalização de controle (AFC's) criou um ambiente propício, legitimado pela opinião pública, para que os burocratas das instituições de controle pudessem não apenas aplicar regras e procedimentos, mas criá-los e

interpretá-los.

Essa autonomia técnica não deve ser associada, necessariamente, a um exercício arbitrário das funções institucionais desses órgãos, mas como um fator a ser analisado e, eventualmente, conformado ao ordenamento jurídico nas hipóteses em que forem identificados excessos ilegais.

Assim, a partir da criação de uma cadeia de competências, regras e processos, as instituições de controle foram estruturadas, o que representou um salto da inexistência de órgãos de accountability para um “gradativo empoderamento das burocracias de controle” (p.369).

No entanto, é preciso reconhecer que as burocracias não são neutras<sup>66</sup>, de modo que os servidores de diferentes instituições não se reconhecem como integrantes de uma mesma “ecologia processual” (p.373), formando-se “ilhas de excelência” dotadas, cada uma, de grande autonomia e capacidade, que, retendo informações, disputam a opinião pública e a alocação de recursos políticos.

A construção das políticas públicas desenvolvidas pelas instituições de controle estará, portanto, sujeita às variações políticas convenientes para o processo de empoderamento de suas burocracias. Além disso, para entender a construção da política pública sobre assédio moral da Controladoria-Geral da União é preciso compreender de que forma os elementos externos da política, que podem se apresentar como fatores exógenos e sistêmicos podem influenciar a montagem dessas políticas.

Atualmente a estrutura regimental da CGU está disciplinada no Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023<sup>67</sup>, e é composta pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, das unidades descentralizadas, dos órgãos colegiados, e, por fim, pelos órgãos específicos singulares. Em relação aos últimos, dividem-se entre: a Secretaria Federal de Controle Interno; a Ouvidoria-Geral da União; a Corregedoria-

---

<sup>66</sup> Sobre o tema, “Nos momentos em que as instituições atuam através de uma racionalidade muito mais favorável aos interesses do Estado do que aos interesses de uma razão pública na esfera política, há o que chamamos de estadismo (III)<sup>34</sup>. A atividade das instituições deve obedecer a uma razão pública e não a uma razão de Estado, se pretendem manter a tradicional concepção de democracia republicana. Existem movimentos de natureza política na sociedade que visam controlar esta atividade. Uma atuação, para que se reconheça como legítima, precisa atender a valores desta ordem. Em certos aspectos, é possível afirmar que isto se apresenta como outro vício do formalismo, mas, além disto, trata-se de uma questão de imparcialidade. Isto porque a instituição se depara com seus casos já pré-determinada a defender os interesses do ente público estatal, ao invés de cumprir

com o papel democrático que possui perante seus cidadãos.” (BOLONHA; ALMEIDA; RANGEL, 2013, p.373)

<sup>67</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm#art4) Acesso em: 15 de jan. 2023

Geral da União; a Secretaria de Integridade Privada; a Secretaria de Integridade Pública; e a Secretaria Nacional de Acesso à Informação.

Considerando, como já dito, que a situação-problema é a existência de assédio moral, tanto na modalidade interpessoal quanto na modalidade institucional, na administração pública federal, é preciso investigar o contexto normativo da política pública que objetiva enfrentá-lo. Trata-se de uma análise sobre o desenho jurídico- institucional, ou seja, sobre a organização da política sob uma visão macro, descrevendo o seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos entes implementadores, no caso, a Controladoria-Geral da União (RUIZ; BUCCI, 2019, p.1147).

Dessa forma, é importante sistematizar o arcabouço normativo que estrutura uma política, sobretudo em análises que levam em consideração a sua implementação, como é o caso deste trabalho. Neste ponto, é preciso destacar alguns elementos centrais para o estudo do contexto normativo das políticas de combate ao assédio moral na administração pública pela Controladoria-Geral da União: i) a ausência de uma tipificação expressa sobre as hipóteses de assédio moral<sup>68</sup>, seja interpessoal ou institucional, na legislação existente; ii) a competência comum de vários entes e órgãos para formular e implementar suas políticas sobre o tema; iii) a inserção do assédio moral nas políticas de integridade pública, mais amplas e genéricas.

Em razão da inexistência de tipificação expressa que discipline as hipóteses e sanções aplicáveis ao assédio moral cometido na administração pública federal, a norma utilizada nesse caso é o estatuto do servidor público federal, a Lei nº 8112/90. Nesse sentido, a própria Controladoria-Geral da União enuncia esse diploma como a legislação aplicável<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Existem, no entanto, algumas propostas legislativas para preencher essa lacuna, em especial as seguintes: A Indicação ao Poder Executivo nº 55/2019 que requer regulamentação de medidas preventivas e repressivas contra a prática de assédio moral na Administração Pública federal. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192182>; O PL 5698/2016, para alterar o artigo 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, inserindo a prática do assédio moral como ato de improbidade administrativa, <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2089586>; O PL 4544/2016, também para alterar o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para considerar como ato de improbidade administrativa a prática de assédio moral por agente público, <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2078123>; Acesso em: 10 de nov. 2022

<sup>69</sup> No site <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/assedio-moral-e-sexual> consta a informação que: Na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o assédio

Importante destacar que na análise quanto ao arranjo jurídico-institucional pode não ser viável isolar totalmente os componentes aplicáveis à política pública objeto de investigação, já que o mesmo conjunto de regras jurídicas pode ser aplicável a vários programas públicos diferentes, que é o que ocorre com a utilização de dispositivos do estatuto do servidor que não são exclusivos à hipótese de assédio moral.

Do estatuto do servidor são utilizados os artigos 116<sup>70</sup>, incisos IX, XI e 117<sup>71</sup>, incisos V, IX, XVII, que tratam, fundamentalmente, dos deveres e proibições dos servidores públicos, em especial à observância a moralidade administrativa, à urbanidade no ambiente de trabalho, a vedação à manifestações de apreço ou despreço na repartição, a utilização indevida do cargo e a vinculação de atribuição estranha ao cargo de outro servidor. As transgressões desses dispositivos atraem a pena de demissão prevista pelo artigo 132<sup>72</sup>.

Em relação ao segundo elemento distintivo na análise do papel institucional da CGU, ou seja, da competência comum entre vários entes e órgãos para a promoção de medidas de combate ao assédio moral, já foi traçado um quadro geral das ações realizadas pelas entidades da administração pública federal direta e indireta no primeiro item deste capítulo.

No entanto, o recorte deste trabalho propõe uma análise dedicada, especificamente, ao papel da Controladoria-Geral da União, órgão que centraliza as

---

moral ou sexual não está expressamente previsto como ilícito disciplinar. A conduta caracterizadora do assédio acaba sendo amoldada a outros tipos normativos, sendo passível de reprimenda, a depender da situação, em decorrência de inobservância de dever funcional. Acesso em: 15 de nov. 2022

<sup>70</sup> Art. 116. São deveres do servidor:

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

(...)

<sup>71</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido:

V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

<sup>72</sup> Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de

outrem;

- deveres funcionais da moralidade administrativa – artigo 116, inciso IX
- tratamento com urbanidade das pessoas – artigo 116, inciso XI,

medidas estruturais de integridade pública, campo conceitual no qual está inserido o enfrentamento ao assédio moral entre servidores públicos federais.

Assim, o desenho jurídico-institucional da política de integridade pública posiciona a CGU em espaço central na formulação e implementação, inclusive com a elaboração de diretrizes para a reprodução da política em outras entidades e órgãos federais, bem como o seu monitoramento.

O terceiro elemento distintivo da análise sobre o contexto normativo das políticas de combate ao assédio moral na administração pública federal é justamente a inserção do tema dentro das políticas de integridade pública<sup>73</sup>, de modo que é necessário discorrer sobre esse conceito.

A integridade pública pode ser conceituada como a postura pública que atende valores morais, padrões, regras e normas aceitos por membros de uma organização e por seus interlocutores (ULMAN, 2013, apud OLIVEIRA; MENDES, 2018, pp. 56- 80). A implementação de uma política de integridade pública exige a coordenação entre os sistemas de correição, controles internos, gestão de ética e ouvidoria com o objetivo de melhorar a prestação dos serviços públicos a partir de parâmetros éticos e de transparência (OLIVEIRA; MENDES, 2018, p.57).

Acrescenta-se que conceito de integridade pública se apresenta como uma evolução de duas perspectivas teóricas para explicar o fenômeno da corrupção, a primeira, predominante até a década de 1990, que enfatiza a modernização a partir do conceito weberiano de patrimonialismo e a segunda, que se baseia na teoria da escolha pública e da nova economia institucional (VIOL, 2021, p.123).

Enquanto as duas primeiras teorias se concentram na repressão da corrupção, os mecanismos criados para a implementação das políticas de integridade se relacionam com a prevenção desse fenômeno e se denominam a corrente teórica republicana (p.124). Segundo essa corrente, a capacidade de cumprimento das regras jurídicas e valores morais da sociedade pode ser incentivada pela formação de um ambiente institucional específico.

Esse ambiente institucional é formado a partir de uma pedagogia da integridade, por meio da qual o Estado cria mecanismos de incentivo à atuação em

---

<sup>73</sup> Em relação a estrutura administrativa, a integridade pública era de competência da Coordenadoria-Geral de Integridade Pública na estrutura anterior definida pela Portaria nº 3553/2019 foi transformada

em uma Secretaria de Integridade Pública, compostas pelas Diretorias de Programas de Integridade Pública e Prevenção a Conflito de Interesses; de Governo Aberto e Transparência; e de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública pelo Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023.

conformidade pelos servidores públicos e pelos cidadãos, tendo como ação secundária a adoção de sanções negativas.

A Controladoria-Geral da União define um programa de integridade como o conjunto de mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta<sup>74</sup>.

A implementação de políticas de integridade pública é um dos requisitos de ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>75</sup>, que enfatiza a necessidade de mecanismos de responsabilização de servidores públicos, que devem agir equilibradamente para a finalidade pública esperada pelos cidadãos. A integridade, assim, é a conexão entre a ação do servidor público e os objetivos das organizações às quais eles se vinculam: tratamento ao cidadão com imparcialidade, baseado na legalidade e na justiça; aplicação adequada dos recursos públicos; procedimentos de tomada de decisão transparentes e que permitam o escrutínio público.

Trata-se, portanto, de um elemento de coesão entre a ação humana e a finalidade pública de cada entidade ou órgão público, inserida em uma compreensão de que a qualidade dos serviços públicos prestados decorre da conformação da aplicação dos recursos disponíveis às normas legais, evitando a improbidade, corrupção, ou simplesmente, da sua utilização inapropriada.

---

<sup>74</sup> <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41672> Acesso em: 05 de dez. 2022.

<sup>75</sup> Na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, elaborada em 2017, constam como objetivos principais da implantação da integridade: “Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção; Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública; Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública; Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos; Promover uma cultura de integridade pública à toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos; Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade; Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança. Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho; Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade; Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público; Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações; Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública; ; e Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do

ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público.  
<https://www.oecd.org/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica-8a2fac21-es.htm>  
Acesso em: 05 de dez. 2022.

A administração pública federal inclui as suas políticas de combate ao assédio moral no âmbito da política de integridade pública, em uma compreensão do fenômeno que o relaciona com um desvio ético e funcional. O esforço para a criação de uma cultura de integridade na administração pública pressupõe, portanto, a criação e institucionalização de padrões de conduta específicos e que envolvem um ambiente de trabalho harmônico e saudável.

A partir de 2016, portanto, o governo federal, por meio da CGU, inicia o processo de institucionalização<sup>76</sup> da sua política de integridade pública com a edição do programa<sup>77</sup> de integridade pública, Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, estabelecendo como eixos fundamentais: o comprometimento e apoio da alta direção; a definição e fortalecimento das instâncias de integridade; a análise e gestão de riscos; e estratégias de monitoramento contínuo. O programa também previa a criação de um plano de integridade da CGU, que deveria observar os “riscos de integridade e da avaliação das medidas de integridade existentes, com a finalidade de identificar vulnerabilidades no quadro de integridade do órgão e propor medidas para sua mitigação” (BRASIL, 2016, p.1)<sup>78</sup>.

Foram estabelecidas três instâncias, dentro da estrutura da CGU para a elaboração, desenvolvimento e implementação do programa: o Comitê de Gestão Estratégica, atuando como instância decisória; a Diretoria de Planejamento e

---

<sup>76</sup> Meyer e Rowan (1977) definiram o conceito de institucionalização como “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e na ação sociais” (p.341).

<sup>77</sup> Embora os termos política pública, programa e plano possam aparecer como sinônimos ou com significados próximos por alguns autores, no âmbito da política de integridade pública da CGU esses conceitos são tratados distintamente. Por isso, cumpre conceituar programa como “o espaço da formulação, os programas são voltados para gestão – mobilizar, treinar, elaborar processos, obter orçamento, monitorar e avaliar resultados. Eles deveriam expressar cada uma das soluções pensadas para resolver o problema central da política, bem como desenvolver o microuniverso em que se estabelecem os recursos, metas e indicadores. Além de especificarem qual será o público-alvo da política, calculam os recursos que serão necessários, definem objetivos, prazos e indicadores para monitoramento. Assim, uma política pública, a depender da complexidade do problema que se propõe a enfrentar, pode ensejar vários programas (Lassance, 2020; Weiss, 1998).”, enquanto os planos “podem ser vistos como resultado imediato do planejamento governamental, que, por sua vez, é inerente à atividade de governar, consistindo em: definir prioridades, coordenar implementação, organizar apoios e acompanhar as políticas e programas (Couto e Cardoso Júnior, 2020).” Nota Técnica nº 50, Diest Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, ALENCAR, Joana. ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA O CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, agosto de 2021, p. 6/8. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10781/1/NT\\_50\\_Diest\\_ElementosConceituais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10781/1/NT_50_Diest_ElementosConceituais.pdf). Acesso em: 20 de nov. 2022.

78 Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21174312/do1-2016-04-25-portaria-n-750-de-20-de-abril-de-2016-21174239](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21174312/do1-2016-04-25-portaria-n-750-de-20-de-abril-de-2016-21174239)

Desenvolvimento Institucional, como instância operacional; e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, como instância consultiva.

No entanto, apenas em 2018 a CGU aprovou o seu plano de integridade, por meio da Portaria nº 1.075, de 23 de abril de 2018, atualizada posteriormente pela Portaria nº 1.118, de 14 de maio de 2021, com o objetivo de implementar uma boa governança, capaz de incrementar a legitimidade, a confiabilidade e a eficiências das ações públicas (VIOL, 2021, p.130). Na versão mais atual do plano, de 2021, é dado destaque para a campanha #INTEGRIDADE SOMOS TODOS NÓS, lançada em 03/09/2020, que tem como objetivo ações de comunicação e orientação sobre temas relacionados à integridade pública (mensagens eletrônicas, cartilhas, comunicações em geral aos servidores), conforme cronograma e peças de divulgação distribuídos pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e que tratou, especificamente sobre o assédio moral e sua responsabilização, denotando mais uma vez a relação direta entre integridade pública e combate ao assédio moral identificada pelo órgão.

É preciso destacar que a CGU não atua apenas na edição do seu plano de integração pública, mas também na promoção desses programas para outros entes do governo federal. Nesse sentido, em 2016 foi editada a Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016 (posteriormente revogada pela Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, que instituiu o Programa de Fomento à Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, o PROFIP, com o objetivo de orientar as entidades a construírem seus próprios programas de integridade.

O PROFIP foi instituído pela Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, e previu a adesão voluntária de órgão ou entidade pública para a implementação do seu próprio plano de integração, conceituado pelo artigo 2º, II, da norma como o “documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser implementadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade” (BRASIL, 2017, p.1).

Com a edição do Decreto nº 9.203/2017 pelo governo federal, foi instituída a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional, posicionando a CGU<sup>79</sup> como responsável pelas diretrizes dos programas de integridade a serem implementados, além do acompanhamento da estruturação, execução e monitoramento dos programas criados pelos órgãos e entidades da administração.

A política de governança<sup>80</sup>, nesse caso, ganhou caráter obrigatório<sup>81</sup>, e ensejou a edição da Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, com o objetivo de estabelecer as orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Passando, mais especificamente ao enfrentamento ao assédio moral no serviço público<sup>82</sup>, especificamente, o Decreto nº 5.480/2005 criou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que tem na Corregedoria-Geral da União o seu órgão central para integrar as atividades no âmbito do governo federal. Esse sistema também é composto por unidades específicas de correição das estruturas dos ministérios, autarquias e fundações públicas federais. É a esse órgão que compete as

---

<sup>79</sup> Art. 20. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, estabelecerá os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html> Acesso em: 05 de dez. 2022.

<sup>80</sup> O decreto nº 9.203/2017, em seu artigo 2º, II, conceituou governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;”, tendo a integridade como um dos seus princípios. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html> Acesso em: 05 de dez. 2022.

<sup>81</sup> Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html> Acesso em: 05 de dez. 2022.

<sup>82</sup> No estudo temático elaborado pela CGU “Assédio Moral: Tratamento correicional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)” afirma-se que “Especificamente no que tange à Administração Pública Federal, veja que no ano de 2018 foram registradas 1288 denúncias no Banco de Denúncias da Controladoria-Geral da União. Tais denúncias versam sobre irregularidades administrativas de todos os tipos, supostamente cometidas por agentes públicos que atuam em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Das 1288 denúncias recebidas, 104 relatavam situações de assédio moral ocorridas no seio do serviço público federal, ou seja, 8,07% do total de registros. À primeira vista, esse índice parece pouco expressivo. Porém, levando em conta a diversidade de assuntos passíveis de serem apurados na seara administrativa, é um percentual a ser considerado. De fato, tomando-se como referência o Sistema CGU-PAD, que é a plataforma oficial de gestão de processos disciplinares do SISCOR, repare que o sistema permite o enquadramento do objeto da apuração em 24 assuntos diferentes<sup>9</sup>, sendo o assédio moral apenas

um dos assuntos dentro de um universo de 24 temas possíveis.” Disponível em <[https://www.gov.br](https://www.gov.br/campanhas) > campanhas › Assdiomoral>. Acesso em: 20 de mar. 2022.

ações de identificação e punição do assédio moral no âmbito da administração pública federal.

Em relação ao processamento das ocorrências de assédio moral, a competência atualmente foi mantida pela Corregedoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - Siscor, nos termos do artigo 18, I, do Decreto nº 11.330/2023.

No âmbito do estudo temático intitulado “Assédio Moral: Tratamento correcional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)”, elaborado em 2019, que as estatísticas a respeito do assédio moral no serviço público tendem a mascarar a realidade do fenômeno, em razão da ausência de denúncias por fatores diversos, direta ou indiretamente, relacionados ao medo de represálias.

No mesmo documento consta a informação de que, embora não seja enquadrado expressamente como ilícito disciplinar pela Lei nº 8.112/90, a prática do assédio moral pode se adequar a previsões contidas no artigo 116 e 117. A explicação denota que o enfrentamento do problema parte de uma premissa de que a sua ocorrência se dá apenas na modalidade interpessoal, ignorando a hipótese do assédio moral institucional.

O estudo temático elaborado pela Controladoria-Geral da União em 2019 tem como objetivo “saber quão satisfatória tem sido a resposta dada pela administração pública Federal aos agentes, vítimas de assédio moral e, em última instância, à sociedade, no enfrentamento correcional desse grave problema” (BRASIL, 2019, p.1). A primeira constatação foi a de que o assédio moral não ocorre de maneira homogênea na administração pública federal, havendo uma prevalência flagrante no Ministério da Educação, que responde por quase metade dos casos noticiados e processados pelo órgão de controle<sup>83</sup>.

A seguir, o estudo sistematiza os diferentes enquadramentos legais do assédio moral no serviço público federal, sendo a maioria inseridos em algum dos incisos dos artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90. Em alguns casos, no entanto, foi apontada a impossibilidade de enquadramento da conduta a algum dispositivo legal existente,

---

\_\_\_\_\_

83 Tabela 1: Número de processos por assédio moral, por órgão. Retirado do estudo temático elaborado pela CGU “Assédio Moral: Tratamento correcional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)”. Disponível em <<https://www.gov.br/campanhas/assdiomoral>> Acesso em: 20 de mar. 2022.

o que denota alguma deficiência do sistema de denúncia ou apuração. Metade dos casos enquadrados se referiam aos incisos IX ou XI do artigo 116 da Lei nº 8.112/90<sup>84</sup>. O estudo conclui, por fim, que o que o percentual de condenação das apurações disciplinares instauradas a respeito do assédio moral está abaixo do percentual médio de apenação no SISCOR, de modo que propõe algumas medidas com o objetivo de aumentar os desfechos condenatórios desses processos administrativos. Entre elas a inclusão na Lei nº 8.112/90 de dispositivo tipificando a conduta de prática de assédio moral, com o respectivo enquadramento e a busca de mecanismo de proteção aos denunciantes e testemunhas da prática do assédio. Além disso, é sugerido, finalmente, que em eventuais ações de conscientização e prevenção do assédio, sejam emitidas orientações específicas quanto à instrução de denúncias, a fim de que estas tenham maiores chances de prosperar na seara administrativa.

Não há, portanto, no âmbito da Controladoria-Geral da União, nenhuma medida específica a respeito dos parâmetros de identificação do assédio moral além da modalidade interpessoal, o que indica, por si só, uma lacuna importante no enfrentamento do problema pelo órgão de controle interno do governo federal.

Por fim, é preciso mencionar outra função importante no plexo de competências da CGU e que se conecta diretamente com o objeto de atenção deste trabalho. Trata-se da possibilidade de expedição de notas técnicas a respeito de interpretação de dispositivos legais pela Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos, órgão integrante da Corregedoria-Geral da União, conforme disposição do artigo 49<sup>85</sup>, da Portaria 3.553/2019, em particular a disposição do inciso I: “I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional;” (BRASIL, 2017, n.p.).

---

<sup>84</sup> Tabela 7: Incidência dos enquadramentos legais identificados, excluindo os casos não aplicáveis. Retirado do estudo temático elaborado pela CGU “Assédio Moral: Tratamento correcional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)”. Disponível em <<https://www.gov.br/campanhas/Assdiomoral>> Acesso em: 20 de mar. 2022.

<sup>85</sup> Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete: I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional; II - coordenar a elaboração e a atualização de manuais e orientações acerca da atividade de correição no Poder Executivo federal; III- coordenar estudos para o aprimoramento da atividade correcional; IV - compilar e disseminar a jurisprudência em matéria correcional; V - promover a capacitação de agentes públicos em matéria correcional; e VI - responder a consultas

relacionadas a matéria correcional.  
[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/10/Portaria\\_3553\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/10/Portaria_3553_2019.pdf) Acesso em: 01 de dez. de 2022.

Como já dito anteriormente, nem as burocracias e nem as instituições são neutras, de modo que o seu desenho institucional tem implicações diretas sobre a forma como as tarefas de cada instituição serão cumpridas. Tomando como exemplo o Poder Judiciário, pode-se afirmar que as regras que o conformam institucionalmente objetivam fomentar, garantir e reforçar a autonomia, a independência e a imparcialidade dos seus membros (ARGUELHES; LEAL, 2014, p.19).

Nesse sentido, quais as regras que conformam institucionalmente a CGU e o que elas visam? As atribuições de defesa do patrimônio público, do controle interno, da auditoria pública, da correição, do combate à corrupção, da ouvidoria e do incremento à transparência constam nas disposições normativas desde a criação do órgão, pela Lei nº 10.683/2003. A integridade pública, conceito amplo que incorporou a questão do assédio moral na administração pública federal, também é centralizada pela CGU, que atua como órgão central na implementação e na promoção de programas de integridade.

Lembrando o conceito de capacidade estatal como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (DE AGUIAR; LIMA, 2019, p.13), é preciso relacionar o desenho jurídico-institucional disponível à CGU para a implementação das políticas de combate ao assédio moral na administração pública federal - inseridas no contexto mais amplo de políticas de integridade pública - com a finalidade desejada pelo Estado, qual seja, a promoção de um ambiente de trabalho sadio, respeitoso e isonômico entre servidores.

É preciso reconhecer que o fortalecimento burocrático e institucional dos órgãos de controle, nos quais se inclui a CGU, são reflexos de uma agenda da modernização do Estado,

(...)que incorpora, além da contínua profissionalização da burocracia e da busca da efetividade das políticas públicas e da sua gestão, a criação e o fortalecimento de instituições responsáveis pela manutenção do Estado democrático. Ou seja, não se entende mais o Estado como acessório das atividades econômicas e indutor/provedor do desenvolvimento social, mas também como instrumento para o fortalecimento da democracia através do seu controle. (SOUZA, 2017, p.33)

No entanto, o fortalecimento burocrático para as atribuições de controle

podem não ser adequados para qualquer espécie de atuação. Ao inserir o enfrentamento ao assédio moral no âmbito de uma política ampla de integridade pública, é possível que

a especificidade necessária para o tratamento do fenômeno seja degradada, de modo que a CGU pode não apresentar as ferramentas mais apropriadas para essa tarefa.

Um dos elementos do quadro de referências de uma política pública sob a abordagem de direito e políticas públicas são os aspectos críticos do desenho jurídico- institucional, que trata dos elementos jurídicos na estruturação política capazes de explicar as dificuldades de sua implementação (RUIZ; BUCCI, 2019, pp.1146-1148), tarefa que será enfrentada no terceiro capítulo deste trabalho.

## **4 O desenho institucional da política pública de combate ao assédio moral da Controladoria-Geral da União**

Sobre os desafios da implementação da Política de Integridade Pública em paralelo às suas funções correccionais, será analisada, primeiramente, a Nota Técnica nº 1556/2020 da CGU, que será utilizada como um estudo de caso de uma ação de assédio moral institucional contra o servidor público federal; a seguir, propõe-se aos parâmetros para o exercício da discricionariedade da Controladoria-Geral da União no que tange às notas técnicas em matéria correccional do servidor público federal com o objetivo de adequar essa função à implementação das políticas públicas de combate ao assédio moral também desenvolvidas pelo órgão.

### **4.1. Análise da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG à luz da implementação do Programa de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União**

As notas técnicas, conforme conceito trazido pelo Ministério de Justiça e Segurança Pública, são instrumentos elaborados por técnicos especializados em determinado assunto com o objetivo de fundamentar formalmente ou de prestar uma informação específica da área responsável pela matéria para oferecer alternativas para tomada de decisão. Espera-se que as notas técnicas apresentem uma análise completa de todo o contexto, com o histórico e fundamento legal aplicável, baseados em informações relevantes<sup>86</sup>.

Utilizadas amplamente pela administração pública federal, as notas técnicas cumprem um caráter informativo a respeito de determinado tema, não sendo consideradas, em tese, um instrumento com caráter vinculante. Esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que considera as notas técnicas “destituídas de aptidão jurídica para a produção de efeitos concretos, tratando-se de mera interpretação da lei para fins internos ao órgão”<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/notas-tecnicas#:~:text=Nota%20T%C3%A9cnica%20%C3%A9%20um%20documento,legal%2C%20baseados%20em%20informa%C3%A7%C3%B5es%20relevantes>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

87 STF, ADI 6530 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL, AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 20/09/2021, Publicação: 27/09/2021 <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453396/false> Acesso em: 08 de dez. 2022.

No entanto, a amplitude dessa interpretação deve ser restrita à informação de entendimentos consolidados por outros atos normativos, já que existe instrumento infralegal específico que, sem inovar, orienta a execução das normas vigentes pelos agentes públicos, que são as instruções normativas, conforme previsão do artigo 2º, III, do decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019<sup>88</sup>.

No âmbito da Controladoria-Geral da União as notas técnicas começaram a ser editadas a partir de 2017, ano no qual foram editados quatro documentos da espécie. No período subsequente, entre 2019 e 2022, essa ferramenta foi amplamente utilizada pela CGU. Em 2019 foram editadas vinte e três notas técnicas; em 2020, ano com a maior quantidade, foram cinquenta e quatro; em 2021, trinta e nove; e em 2022, quarenta e uma<sup>89</sup>.

A edição das notas técnicas da CGU é atribuição da atual Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE, órgão integrante da Corregedoria-Geral da União e cujo desenho jurídico-institucional convém detalhar, dada sua relevância para a elaboração dos entendimentos da CGU em matérias de natureza disciplinar para os servidores públicos federais.

A Portaria nº 677, de 10 de março de 2017 da CGU<sup>90</sup> estabelecia em seu artigo 79, II, III e V, as atribuições da então Coordenação-Geral de Normas e Capacitação - CGNOC, em particular, o assessoramento na elaboração de normativos voltados à atividade disciplinar, a coordenação, a publicação e a atualização de manuais acerca da atividade de correição no Poder Executivo federal, com a finalidade de uniformizar entendimentos e promover o efetivo deslinde das apurações e a compilação e divulgação da jurisprudência em matéria disciplinar.

Posteriormente, a Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE, criada pelo já revogado Decreto nº 9.681/2019, de 3 de janeiro de 2019, teve suas atribuições definidas pela Portaria nº 3.553 de 12 de novembro de 2019, que em seu artigo 49 previa a propositura de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional; a coordenação da elaboração e a atualização de manuais e orientações acerca da atividade de correição no Poder

---

<sup>88</sup> Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.139-de-28-de-novembro-de-2019-230458659>. Acesso em: 02 de nov. de 2022.

<sup>89</sup> Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/simple-search?query=notas+t%C3%A9cnicas> Acesso em: 12 de dez. 2022.

<sup>90</sup> Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41515>. Acesso em: 12 de dez. de 2022

Executivo federal; a compilação e disseminação da jurisprudência em matéria correcional; e as respostas à consultas relacionadas a matéria correcional.

Com a publicação da Portaria Normativa nº 58 de 16 de dezembro de 2022, a CGUNE passou a integrar a Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - DICOR, mas as suas atribuições permaneceram as mesmas, conforme o artigo 53 da referida portaria.

Como já dito, a maior quantidade de notas técnicas elaboradas pela CGU ocorreu no ano de 2020, e, entre elas, em julho de 2020 a CGUNE expediu a Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, com o objetivo de atender a “Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação” (CGUNE; BRASIL, 2020, n.p.).

No texto da nota técnica, a CGU informa sobre a necessidade de adequar as normas funcionais aplicáveis aos servidores públicos durante o expediente regular na repartição ao novo momento, que, em decorrência da pandemia de Covid-19, obrigou a utilização do trabalho remoto. Para o órgão, com a mudança de ambiente - do recinto da repartição para a própria residência - se fez necessária a adoção de cuidados éticos específicos complementares.

Nesse sentido, o documento anuncia uma preocupação com os seguintes elementos decorrentes do trabalho remoto:

4.12. Importante para o exame destacar alguns dos pontos sensíveis relacionados à utilização do trabalho à distância: segurança de dados e informações (e.g. controle de acesso e utilização imprópria de dados); ausência de controle no uso de equipamento pessoal (e.g. impressão, transmissão de dados, entre outros); produção de atividade por terceiros; e, por fim, (em relação à matéria que interessa ao presente exame), por meio de encaminhamento e compartilhamento de conteúdo inapropriado em interações realizadas nas mídias sociais<sup>91</sup>. (BRASIL; CGU, 2020, p. 1)

Segundo o texto, é preciso uma “nova leitura para alguns dos dispositivos de natureza sancionadora constantes na Lei nº 8.112/1990, ou, numa visão generalista, de uma interpretação que lhes possa garantir uma justa adequação dos fatos aos seus preceitos”, o que é desenvolvido a partir de uma interpretação ampla do dever de

---

<sup>91</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020/CGUNE/CRG DE 8 DE JULHO DE 2020. Disponível em:

<[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46016/1/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_1556\\_2020\\_CGUNE\\_CRG.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46016/1/Nota_T%C3%A9cnica_1556_2020_CGUNE_CRG.pdf)>. Acesso em: 12 de dez. 2022.

lealdade, contido no artigo 116, II, e da vedação à manifestações de apreço e despreço no recinto da repartição, previsto pelo artigo 117, V, ambos da Lei nº 8.112/90.

Em relação aos dispositivos em questão, o artigo 116, II, e o artigo 117, V, da Lei nº 8.112/90, cabem algumas reflexões a respeito da sua natureza, alcance e objetivos.

O conteúdo dessas normas não são inovações da Lei nº 8.112/90, na verdade o primeiro estatuto do servidor público, a Lei nº 1.711/1952<sup>92</sup>, já previa no seu artigo 194, V, o dever de prestar “lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir” e a proibição expressa de “promover manifestações de apreço ou despreço e fazer circular ou subscrever lista de donativos no recinto da repartição;” em seu artigo 195, III.

Cinco décadas depois, e apesar de ter sido promulgada sob a vigência da Constituição da República de 1988 e durante o processo político brasileiro de retomada democrática, a Lei nº 8.112/90 trouxe as mesmas disposições restritivas à liberdade de expressão do servidor público que o diploma legal anterior já previa. Assim como na norma revogada, a nova lei dispôs em seu artigo 116, II, o dever do servidor público “ser leal às instituições a que servir”, e a proibição de “promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição” em seu artigo 117, V.

Embora meio século não tenha sido suficiente para alterar a disposição expressa das normas que restringem a manifestação dos servidores públicos federais, é certo que a hermenêutica constitucional oferece melhor sorte ao direito de livre expressão por parte desses titulares. Observe-se que o artigo 5, IV, da Constituição da República não faz qualquer distinção a respeito dos titulares do direito à livre manifestação do pensamento, sendo vedado apenas o anonimato<sup>93</sup>.

A própria Constituição prevê casos nos quais o legislador poderá impor limites a um direito fundamental. Exemplo clássico, o artigo 5º, XIII, que dispõe que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Nesses casos, estaríamos diante de uma reserva

---

<sup>92</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm). Acesso em: 23 de out. 2022.

<sup>93</sup> Nesse sentido, Gilmar Mendes defende que “os direitos individuais enquanto direitos de hierarquia constitucional somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional (restrição

imediate) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (restrição mediata)” (MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012., p. 43).

legal qualificada. Ocorre que mesmo nos casos em que essa reserva legal expressa não existe, é preciso admitir a possibilidade da colisão entre princípios que exijam, nesses casos, a intervenção do legislador<sup>94</sup>.

Em todo caso, mesmo admitindo-se a restrição aos direitos e liberdades fundamentais, é preciso que essa restrição observe os chamados limites iminentes, ou limites dos limites<sup>95</sup>. Embora não prevista pela Constituição da República de 1988, o princípio da proteção do núcleo essencial dos direitos visa proteger do esvaziamento de conteúdo direitos fundamentais submetidos à restrições desproporcionais.

Embora a própria norma contida nos artigos 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990 tenha conteúdo controverso a respeito da preservação do núcleo essencial do artigo 5º, IV, da Constituição da República, a administração pública federal foi além com a edição da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG.

Segundo a CGU, os servidores públicos estão sujeitos a um regime especial funcional, e, por isso, devem ter sua vida privada mais restrita do que os demais cidadãos. Assim, mesmo fora da jornada de trabalho, o servidor público continuaria obrigado a manter “um mínimo de comportamento ético, disciplinado e condigno com a função pública exercida”. Eis o trecho da nota técnica que defende essa tese:

4.33. Atente-se que os servidores públicos encontram-se submetidos a um regime jurídico de direito público mais rígido e austero que a maioria das outras categorias de agentes públicos, e, nestas condições, suas vidas privadas são afetadas por maior número de restrições. Ao tomar posse em um cargo público, uma pessoa comum passa a estar sujeita a um regime estatutário, recebendo uma nova qualificação como servidor público, e, por consequência, como parte da Administração. Esta sua nova condição se adere a sua representação perante a sociedade, impondo-lhe a submissão a deveres e obrigações – como o dever de lealdade –, cuja observação pode ser exigida mesmo em situações de sua vida privada. Portanto, mesmo fora do período de trabalho, há de ser exigido do servidor, sob certos aspectos, um mínimo de comportamento ético, disciplinado e condigno com a função pública exercida, quando mais nos casos em que este se identifique como tal, ou que, de alguma outra forma, seja reconhecido como representante da Administração (observe-se que, em relação a algumas classes de servidores, como por exemplo, policiais, juízes e promotores, as restrições de conduta no âmbito privado são ainda mais intensas em razão das funções e dos poderes que lhes são conferidos).

94 MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012., p.55

95 MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012., p. 56

4.34. Nessa linha, os padrões de conduta relacionados à lealdade de um servidor não podem ser olvidados, uma vez que este representa parte do seu órgão, e, em última instância, a própria Administração, razão pela qual, respeitadas a sua intimidade e liberdade, atos da sua vida pública ou privada poderão ser avaliados em um possível exame admissional de responsabilização administrativa. (BRASIL, 2020b, p. 4)

Trata-se de interpretação calcada em valores hierarquizados que remetem a uma lógica militar estranha ao regime jurídico do servidor público civil<sup>96</sup>. Veja-se que no regime jurídico funcional dos militares é expresso o dever de manter, sob todas as circunstâncias da vida, a observância à disciplina e à hierarquia. A mesma previsão evidentemente não existe para os servidores públicos civis.

No caso da própria administração pública federal também existem normas que restringem o direito à liberdade de expressão em situações específicas e sob justificativas restritas. É o caso do artigo 14, I, do Código de Conduta da Alta Administração Federal, que proíbe a autoridade pública de opinar publicamente sobre honorabilidade e desempenho funcional de outra autoridade pública federal.

Trata-se de previsão que busca resguardar a coesão entre o núcleo duro político estatal, sendo destinada aos agentes políticos do Poder Executivo Federal. O destinatário do comando é, portanto, um universo limitado de servidores públicos dentro da administração pública federal, que, transitoriamente, ocupam determinados espaços de poder político.

A despeito de qualquer previsão legislativa, e contrariando a própria dinâmica funcional do serviço público que impõe, necessariamente, espaços de deliberação e construção crítica e conjunta para o exercício das atividades, como é o caso das políticas públicas (desde a formulação até a sua implementação), das atividades educacionais, culturais, e científicas, a Controladoria-Geral da União definiu espaços de silêncio para o servidor público federal sob o argumento de que “respeitadas a sua intimidade e liberdade, atos da sua vida pública ou privada poderão ser avaliados em um possível exame admissional de responsabilização administrativa”.

Observe-se que esse entendimento contraria o Manual de Processo Administrativo Disciplinar publicado pela própria CGU, que defende a postura de

---

<sup>96</sup> A título de exemplo, vale observar a redação do artigo 14, §3º do Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880/1980, que dispõe que “A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico. § 3º A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva

remunerada e reformados.” Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6880.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm). Acesso em: 07 de out. de 2022.

cautela na apuração de atos praticados pelo servidor público no âmbito da sua vida privada, e somente diante de prejuízo para a atividade desempenhada:

Antônio Carlos Alencar de Carvalho recomenda que muita ponderação e cautela presidam a apreciação concernente à repercussão administrativa da conduta da vida privada do servidor público. Defende o autor que só em casos inquestionáveis de prejuízo para a atividade funcional ou prestígio direto do funcionário em face das atribuições específicas de seu cargo, prejudicadas pela ação consumada no âmbito particular, é que se pode discutir eventual penação disciplinar. (BRASIL, 2020c, n.p.)

Como conceber, então, a restrição à expressão de opiniões contrárias “aos entendimentos da casa” pelo servidor sob a perspectiva da racionalidade comunicativa da esfera pública, compreendida como a existência de uma arena discursiva do agir na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem a partir de redes de comunicação e tomadas de posição (PERLATTO, 2012)?

Na experiência brasileira a esfera pública se configurou de maneira seletiva, tanto em relação aos atores “capazes” de participarem da mesma, quanto aos temas a serem debatidos em seu âmbito (p.85). A interpretação extensiva do dever de lealdade, baseada em premissas estranhas ao regime funcional dos servidores públicos civis, confirma o comprometimento da noção de esfera pública compreendida no caso do Brasil.

Ainda segundo a CGU, as “manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de opiniões contrárias aos entendimentos da casa pelo servidor” não estariam protegidas pelo núcleo essencial de conteúdo do direito à liberdade de expressão, e representariam afronta aos deveres legais dos servidores, ensejando a instauração de procedimento administrativo disciplinar:

4.42. A divulgação em mídia social de manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de opiniões contrárias aos entendimentos da casa pelo servidor são exemplos de condutas que não se identificam com a consecução dos seus deveres legais, nem com a eficiência do seu trabalho. Em verdade, as referidas condutas vão de encontro ao dever subjetivo de lealdade prescrito no inciso II, do artigo 116, cabendo, nesse sentido, a correspondente responsabilização, caso efetivadas. (idem)

O estudo sobre a atuação da burocracia vem recebendo grande atenção na atualidade, considerando o impacto que os servidores públicos têm na efetivação do interesse público e na performance da burocracia como instituição, identificando-se uma associação entre a atuação da força de trabalho e os resultados institucionais.

Nesse contexto, qualquer iniciativa de restringir o processo deliberativo por meio de interpretações abusivas do estatuto do servidor pode ter impacto direto no exercício da função pública e, conseqüentemente, nas políticas públicas por eles desenvolvidas.

A propósito, ao julgar a ADPF 353<sup>97</sup> o Supremo Tribunal Federal declarou a não recepção pela Constituição Federal de 1988 do inciso I do artigo 43 da Lei nº 4.878/1965, que dispõe sobre o regime jurídico dos policiais civis da União e do Distrito Federal. A norma qualificava como transgressão disciplinar “referir-se de modo depreciativo às autoridades e atos da administração pública, qualquer que seja o meio empregado para êsse fim;”. No voto proferido pela Relatora Ministra Carmem Lúcia repisou-se a necessidade de uma conformação dessas restrições ao ordenamento jurídico constitucional.

A definição restritiva daqueles comportamentos cerceia a livre manifestação da opinião dos servidores configurando censura, o que é expressamente vedado pela Constituição da República. Ainda que as transgressões disciplinares previstas nos incs. I, II e III do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 objetivem preservar a hierarquia nos órgãos de segurança pública e sua imagem de isenção, os servidores são cidadãos que podem emitir livremente suas opiniões, vedadas apenas as exacerbações que comprometam atividades das polícias federal e civil (por exemplo, se houver divulgação de fatos que estejam acobertados por sigilo para que se garanta a sua eficiência, diligência em andamento, etc.) porque então se tem o comprometimento das funções pela inadequada divulgação.

Nesse sentido, é preciso compreender que o conteúdo da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG é incompatível com o núcleo essencial do direito fundamental à liberdade de expressão e, mais que isso, frontalmente divergente da perspectiva instrumental que esse direito representa no processo democrático e na possibilidade de construção da esfera pública de deliberação.

Além disso, o entendimento firmado pelo documento oficial no sentido de que “a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar;” limita, especificamente, a

---

<sup>97</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO

FUNDAMENTAL 353 DISTRITO FEDERAL. Disponível em:  
<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449645/false>>. Acesso em: 20 de mar. 2022.

liberdade de expressão exercida em meios digitais, trazendo restrição inconstitucional ao direito substantivo do servidor público.

A conclusão da nota técnica sintetiza a ampliação, não apenas do conceito de recinto da repartição, mas também de conceitos como críticas ao órgão ao qual o servidor estiver vinculado, que passa a ser considerado infração ao dever de lealdade; possibilidade de responsabilização por ações na esfera privada do servidor; e, por fim, a ampliação do conteúdo de manifestação de despreço, incluindo como potencial vítima instituições públicas:

5.1 Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos:

- a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar;
- b) as condutas de servidores que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição, na forma da alínea anterior, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/90;
- c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontre investido;
- d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolem a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes; e
- e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de despreço por parte de servidor, na forma do art. 117, V, da Lei nº 8.112/90;
- f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. 117, V, da Lei nº 8.112/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais;
- g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, a verificação de impropriedades no teor das manifestações nele expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem ou credibilidade de sua instituição ou em relação aos demais servidores da casa;
- h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas

secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em

nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição; (CGUNE, 2020, Nota Técnica nº 1556, p. 8/9)

Passando para a relação de incompatibilidade entre a Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG e a implementação da política de integridade pública da CGU, na qual se insere o enfrentamento ao assédio moral contra o servidor público federal, é preciso destacar que a inexistência de dispositivos normativos expressos em relação ao assédio moral exige uma flexibilidade do intérprete, que deve amoldar a conduta fática do agente ao conceito do fenômeno. Como já dito, no caso do servidor público federal a Lei nº 8.112/90 serve de parâmetro básico para o enquadramento do assédio moral interpessoal no âmbito do serviço público.

É possível, portanto, utilizar os conceitos síntese para a identificação do fenômeno: o silenciamento e o isolamento do trabalhador. Os processos de assédio passam por atos hostis constantes que representam ofensa à dignidade da vítima (SOBOLL, 2017, p.14). As etapas, por mais variadas que sejam, são atravessadas pela supressão do poder de comunicação do assediado (HIRIGOYEN, 2021, p.75).

A partir desses traços distintivos é possível identificar quando a conduta violadora de direitos poderá ser enquadrada como assédio moral dentro do contexto normativo mais amplo de transgressões disciplinares previstas pelo estatuto do servidor público federal. Para isso, é necessário acrescentar as particularidades próprias do campo burocrático em relação ao ambiente corporativo privado, enfatizando a estrutura hierarquizada e de prerrogativas próprias das autoridades públicas. Nesse sentido:

Situar o assédio moral na Administração Pública na concepção de campo administrativo permite compreendê-lo como ação sociojurídica, dotado de caráter relacional inicialmente por meio das posições ocupadas pelos agentes. No campo burocrático, a posição dos agentes depende do modo da organização hierárquica, pois a própria estrutura deste espaço é um estado de relações de força, de distribuição de capital, do monopólio da violência legítima, com estratégias construídas para a manutenção, conservação e defesa da ortodoxia. Em casos de assédio, ao menos entre agentes situados em contextos de hierarquização, o dominante utiliza suas prerrogativas públicas para dominar e significar, quer dizer, atribuir à ação o caráter de legítima manifestação de poderes. (OHLWEILER, 2020, p.86)

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 trouxe garantias democráticas que podem dificultar a implementação de projetos antipluralistas contra o servidor público. Apesar do modelo típico-ideal weberiano de burocracia não ser capaz de abarcar as transformações contemporâneas do Estado, ele aponta para a

importância da

burocracia para o funcionamento do Estado e a existência de conflitos entre a autonomia burocrática e os agentes políticos eleitos (LOTTA et al, 2022).

Com o aumento da complexidade envolvida nas relações estatais, com o incremento das funções políticas concedidas a determinadas carreiras e a ocupação de agentes políticos eleitos em espaços de gestão técnica, as tensões decorrentes dessa dicotomia tradicional entre a técnica e política vão se tornando mais evidentes. Além desses já conhecidos conflitos, surge, como já dito, a necessidade de analisar uma nova forma de interação entre a burocracia e os agentes políticos eleitos sob a perspectiva da utilização de instrumentos autoritários, ainda que sob uma democracia formal, que buscam romper com a legalidade burocrática, de modo que “a própria burocracia assume um papel ativo de defesa da preservação das instituições e do Estado democrático” (p.463).

Nesse contexto, o estudo dessas interações não importa em uma defesa corporativa de direitos subjetivos desses burocratas, neste trabalho compreendidos como sinônimo de servidores públicos, mas da dimensão pública das suas tarefas e da repercussão das medidas políticas sobre as funções públicas exercidas:

Se o ethos burocrático é um dos elementos garantidores do Estado democrático moderno e da própria organização administrativa que possibilita a efetivação das liberdades individuais nas sociedades contemporâneas e a provisão de políticas públicas (DU GAY, 2020), o enfraquecimento da - e as ações opressoras contra a - burocracia e as capacidades estatais também se traduzem em menores condições de bem estar e direitos sociais em diversas esferas da vida social (DU GAY, 2020). (LOTTA et al, 2022, p. 463)

Em pesquisa qualitativa recente, foi estruturada uma tipologia de “práticas opressivas operadas pelo alto escalão das organizações públicas em contextos autoritários ou de fragilidade democrática que tem por objetivo moldar ou expurgar os servidores do seu ethos tradicional ou esperado de atuação” (p.467) as dividindo em quatro hipóteses de ocorrência: individuais formais e informais, e coletivas formais e informais. A escala da opressão foi dividida entre individual e coletiva e o mecanismo utilizado foi caracterizado como formal ou informal.

Essa tipologia busca analisar conflitos que exorbitem as disputas inerentes ao jogo democrático, utilizando instrumentos políticos que ofendam a institucionalidade com o objetivo de enfraquecê-la. Nesse sentido, considera-se individual a opressão dirigida particularmente a cada servidor público, enquanto a coletiva será

direcionada a um conjunto de servidores, seja uma carreira específica ou um coletivo de servidores

de uma mesma instituição ou um grupo de servidores encarregados de uma mesma tarefa ou da condução de determinada política pública. Será informal toda a opressão caracterizada por intimidações não baseadas em atos normativos ou processos oficiais. As formais, por outro lado, serão fruto de processos e atos institucionalizados.

Assim, atos normativos, inclusive os atos formais com novas interpretações de atos normativos já existentes, podem ser enquadrados como opressões coletivas formais. Para isso, é preciso, evidentemente, que representem exorbitância em relação à normalidade institucional. Reside nesse ponto a maior dificuldade prática para a identificação do fenômeno que, justamente por ser multifatorial, exige um esforço de análise igualmente interdisciplinar.

É possível identificar, portanto, um núcleo de sentido comum ao que Lotta denominou na sua tipologia de práticas opressivas operadas pelo alto escalão das organizações públicas contra servidores públicos com o que a literatura jurídica e da sociologia do trabalho conceitua como assédio moral, sobretudo na sua modalidade institucional.

Para o campo do direito, no entanto, os primeiros trabalhos a respeito do assédio moral institucional no serviço público começam a ser produzidos apenas muito recentemente. Existe, incontestavelmente, uma lacuna teórica a respeito dos parâmetros jurídicos a serem utilizados para a aferição prática dessa modalidade de assédio. Mais que isso, é preciso um esforço argumentativo e teórico para aproximar conceitos que são utilizados pela literatura trabalhista, sobretudo da sociologia do trabalho, daqueles originários da administração pública.

Para este trabalho interessa, especificamente, as opressões conceituadas como coletivas formais. Esse tipo de prática pode ser direcionada contra um grupo menor ou categorias amplas da burocracia, podendo, inclusive, ser dirigida ao serviço público como um todo. Ela pode ocorrer a partir da interpretação e readaptação de instrumentos normativos já existentes ou da criação de novos. Além disso, é possível enquadrar neste tipo a redução orçamentária e não realização de novos concursos públicos, e exonerações abruptas o que compromete as condições de trabalho desses servidores, embora sejam práticas comuns a diferentes em governos de diferentes espectros ideológicos.

No caso da Nota Técnica nº 1556/2020 da CGU há, como já dito, uma

incompatibilidade flagrante em relação à Constituição de 1988 no que diz respeito à liberdade de expressão. Além disso, também há uma violação a respeito do modelo

constitucional a respeito do “regime jurídico aplicável aos servidores públicos, distinguindo a lealdade ao interesse público primário da submissão acrítica à ideologia professada pelos governantes de ocasião” (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2022, p.301).

Em prestígio a chamada *accountability*, as decisões políticas, inclusive as do Poder Executivo, devem observar o princípio da deliberação informada, ou seja, devem ser o produto de um processo de informações consistentes a partir de critérios objetivos e racionais. A possibilidade de deliberação pública é traço fundamental da democracia, que não deve ser considerada apenas como a tomada de decisões majoritárias.

Sunstein também relaciona a liberdade de expressão e o processo de deliberação política ao afirmar que

Finalmente, e mais fundamentalmente, os aspectos deliberativos da política, trazendo novas informações e perspectivas, podem afetar as preferências expressas por meio de processos governamentais. Uma das principais vozes, ou novas representações de onde residem os interesses e o que eles são de fato, a ficção de um sistema democrático é garantir que, por meio de processos representativos, coisas novas ou desconhecidas possam ser ouvidas e compreendidas. Não deveria ser surpreendente se preferências, valores e percepções de bem-estar individual e coletivo fossem alterados como resultado desse processo. (SUNSTEIN, 1995, p. 249, tradução própria)<sup>98</sup>

A liberdade de manifestação é direito fundamental e pode ser considerado como um direito individual que repercute em interesses coletivos. Nesse sentido, aos servidores públicos deve ser assegurado um ambiente institucional livre para a realização de discussões sobre as condições de trabalho e também sobre o próprio trabalho, as opções gerenciais e as escolhas técnicas eventualmente adotadas pelos superiores hierárquicos.

É possível, portanto, descrever o assédio moral institucional no serviço público como o conjunto de “práticas de caráter intencional que têm como objetivo humilhar, destruir ou desautorizar posições administrativas e políticas, valorizando instâncias específicas de poder social.” (BARBOSA DA SILVA; CARDOSO, 2020, p.14). É

---

<sup>98</sup> No original “Finally, and most fundamentally, the deliberative aspects of politics, bringing new information and perspectives to bear, may affect preferences as expressed through governmental processes. A principal funged voices, or novel depictions of where interests lie and what they in fact

are, ction of a democratic system is to ensure that through representative processes, new or submercan be heard and understood. It should hardly be surprising if preferences, values, and perceptions of both individual and collective welfare are changed as a result of that process.” SUNSTEIN, Cass. Democracy and the problem of free speech. Nova York, Simon and Schuster, 1995, p. 249.

preciso, então, compreender esse fenômeno sob uma perspectiva não apenas da saúde individual do trabalhador, mas também quanto às suas dimensões moral e política:

O assédio institucional que hoje se verifica no setor público é uma das dimensões desse projeto. O fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) desorganizar – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) deslegitimar as políticas públicas formuladas sob a égide da CF-1988; e iii) desqualificar os próprios servidores públicos. O assédio institucional de natureza organizacional se caracteriza não só por manifestações públicas ofensivas aos servidores, mas também por imposições normativas e práticas administrativas, conduzidas (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos situados em posições hierárquicas superiores. (SOUZA NETO; ANTUNES; CARDOSO JR., 2022, p.317)

Na formação da prestação dos serviços públicos é possível que haja divergência a respeito dos objetivos de curto e médio prazo, assim como sobre a hierarquização entre esses objetivos. O ambiente democrático permite a construção de procedimentos que estabeleçam a coordenação entre todas as posições colocadas. É preciso compreender que o Estado não é um apenas um conjunto de cidadãos com poder decisório, mas as reunião de “instituições e dispositivos de força, regulação e disciplinamento social, que envolve a produção simbólica, a mobilização de saberes e discursos” (BARBOSA DA SILVA, CARDOSO JR., 2020, p. 17).

Nesse processo de construção de soluções públicas, a mediação na democracia exige a legitimação dos atores envolvidos, que irão contribuir para a elaboração de ações baseadas em experiências plurais. Por isso, a criação de um entendimento normativo, ainda que sob a figura opinativa de uma nota técnica, que amplie as hipóteses legais de violação do dever de lealdade ou de manifestações de apreço e desapreço, restringe a capacidade desses atores na construção de consensos.

A ampliação do conceito de recinto da repartição para “se estender aos ambientes virtuais externos onde se verifique a produção de atividade administrativa ou de assuntos relacionados a atividade ou à função do servidor” (BRASIL, 2020, n.p) cria a valoração de uma conduta atípica, na medida em que a nota técnica prevê que “4.71. Como reflexo deste novo conceito no campo disciplinar, expõe-se a

justa adequação do inciso II, do artigo 116, às condutas irregulares de servidores públicos executadas por meio de ambientes virtuais” (IDEM).

Novos conceitos no campo disciplinar exigem previsão legal, não cabendo a autoridade administrativa a interpretação que alarga a hipótese de incidência da conduta irregular. Um dos princípios norteadores do processo administrativo disciplinar é o princípio da tipicidade, como decorrência do princípio da legalidade, que estabelece que uma conduta só será considerada irregular se houver previsão legal a descrevendo como uma transgressão disciplinar.

A ampliação de um tipo legal de modo a restringir a liberdade de manifestação dos servidores se enquadra, portanto, nos requisitos caracterizadores do assédio moral, qual seja, o isolamento e o silenciamento do trabalhador. Na hipótese desses atos atingirem genericamente à coletividade do serviço público, sem a individualização da vítima, é possível identificar o assédio na modalidade institucional.

O assédio moral institucional no serviço público, portanto, tem particularidades em relação à sua ocorrência nas relações de trabalho privadas, acrescentando uma dimensão política fundamental “ao ser capaz de capturar e delimitar os termos do debate, legitimando e deslegitimando atores, impedindo sua ação coletiva ordenada.” (BARBOSA DA SILVA; CARDOSO, JR., 2020, p.17). Essa ampliação teórica não retira o núcleo essencial de sentido contido no conceito já formulado pela literatura trabalhista, ao contrário, sua compatibilização é plenamente possível e útil para a configuração do abuso de direito em questão.

No caso específico da CGU, observa-se uma incompatibilidade entre a implementação do seu Programa de Integridade Pública Instituído por meio da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, e no qual se insere o enfrentamento ao assédio moral contra o servidor público federal<sup>99</sup>, com a edição da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, na medida em que esta representa uma hipótese de assédio moral institucional. Por isso, propõe-se o estabelecimento de parâmetros com o objetivo de adequar as duas atribuições institucionais da CGU, preservando a sua discricionariedade no campo disciplinar e garantindo a boa implementação das ações

---

<sup>99</sup> No sítio eletrônico da CGU, o órgão defende que “Promover uma cultura de integridade no serviço público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um alto nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores padrões de conduta constitui política pública fundamental a ser constantemente promovida e incentivada pelos governantes e gestores. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integridade é

uma pedra fundamental da boa governança, uma condição para que todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas. Por isso, combater o assédio moral e sexual no ambiente das instituições públicas constitui uma ação fundamental para o êxito dessa política.” <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/assedio-moral-e-sexual>. Acesso em: 10 de dez. 2022.

de combate ao assédio moral, compreendendo que, na modalidade institucional, o órgão pode ser o sujeito ativo desse fenômeno contra os servidores públicos.

#### 4.2 Parâmetros para o exercício da discricionariedade da Controladoria-Geral da União no que tange às notas técnicas em matéria correcional do servidor público federal

Conforme trabalhado no primeiro capítulo deste trabalho, a substituição da pergunta sobre “como uma norma deve ser interpretada” por “como determinada instituição, com suas habilidades e limitações, deve interpretar determinada norma” (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p.885) busca traçar quais os contextos institucionais específicos podem influenciar na interpretação de uma norma.

Nesse sentido, propõe-se uma postura de deferência à interpretação dada pela administração pública em detrimento dos tribunais, sob a justificativa de que a primeira, dotadas de maior especialização e expertise técnica sobre determinado assunto, seria capaz de uma análise mais adequada ao caso concreto.

No entanto, essa presunção não é absoluta e depende da averiguação dos elementos institucionais que compõe o cenário no qual a norma será interpretada. Instituições são falíveis e compostas por juízes ou burocratas de carne e osso, submetidos à condições que influenciam sua capacidade de interpretar e aplicar a lei. Embora juízes generalistas possam não ser capazes de adotar interpretações com o grau de profundidade e sofisticação teórica de um especialista de um tema complexo, é preciso pontuar que eles são perfeitamente equipados do ponto de vista institucional para adotar soluções em grande escala, evitando quebra de isonomia e perseguições pontuais.

É razoável supor que questões de natureza eminentemente fáticas e com conteúdo técnico específico sejam objeto de análise da burocracia especializada, mas a mesma abordagem não se sustenta quando a questão controvertida se limitar a elementos comuns da retórica jurídica.

Não é adequado, portanto, empoderar irrestritamente uma instituição que se submete a pressões políticas e a eventuais trocas de governos ao ponto de criar inovações no direito. Esse é precisamente o caso do alargamento da utilização das notas técnicas pela CGU, sobretudo quando utilizadas para a restrição de direitos

dos servidores.

Passando em revista o contexto institucional da CGU é possível observar um crescimento de sua importância política no cenário do Poder Executivo, e também do incremento da qualificação da sua burocracia. Nesse sentido, em 2015 a CGU tinha em seu quadro de servidores ativos 257 (duzentos e cinquenta e sete) servidores com ensino médio, 1.841 (mil oitocentos e quarenta e um) servidores com ensino superior, 10 (dez) servidores com mestrado, e nenhum servidor com doutorado. Em 2022, esses números passaram para 139 (cento e trinta e nove) servidores com ensino médio, 1.771 (mil setecentos e setenta e um) servidores com ensino superior, 74 (setenta e quatro) servidores com mestrado e 10 (dez) servidores com doutorado<sup>100</sup>.

Em relação a recursos financeiros, a CGU vem obtendo o aumento de sua despesa desde 2019 (R\$ 1,08 bilhões). Em 2020 manteve o mesmo valor, passando para R\$ 1,14 bilhões em 2021, e R\$ 1,17 bilhões em 2022. A previsão é de R\$ 1,29 bilhões para o ano de 2023<sup>101</sup>.

Utilizando os parâmetros de qualificação da burocracia e da disponibilidade financeira, é possível identificar um contexto favorável para o desempenho das funções institucionais da CGU, que, em razão de fatores externos variados e já descritos nesse trabalho, tem privilegiado as ações de combate à corrupção de agentes públicos e privados, entre as suas muitas atribuições institucionais. A função de implementadora da política de enfrentamento ao assédio moral - inserida no âmbito da política de integridade pública do órgão - não necessariamente se beneficiou da melhoria das condições institucionais do órgão, já que não é possível observar grande ênfase ou esforço de especialização sobre esse tema.

A partir da análise do objeto deste trabalho, a Nota Técnica n° 1556/2020, foi observado que a própria CGU pode, no exercício de suas atribuições, representar ações que não apenas não previnem ou reprimem o assédio moral, como podem ser enquadradas como assédio moral institucional.

A interpretação inovadora trazida pela referida nota técnica deu ensejo a abertura de processo administrativo n° 00190.100589/2021-98, com o objetivo de apurar “MANIFESTAÇÃO DE DESAPREÇO, PROFERIDA EM TRANSMISSÃO OFICIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS POR PROFESSORES DA INSTITUIÇÃO, EM FACE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.” e que serve para

---

<sup>100</sup> Informação obtida por pedido pela lei de acesso à informação

<sup>101</sup> <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/37000-controladoria-geral-da-uniao> Acesso em: 16 de jan. 2023.

ilustrar os efeitos concretos da interpretação restritiva de direitos contida na Nota Técnica nº 1556/2020 e já explorada no item anterior deste capítulo.

Nesse caso, a conduta de prevista pelo artigo 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990, que veda promoção de manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição considerou a ampliação do conceito de “recinto da repartição” trazido pela Nota Técnica nº 1556/2020, já que a manifestação de despreço apurada ocorrera em uma live transmitida virtualmente pelo youtube.

O processo administrativo foi iniciado após o envio do Ofício 00003/2021 (1803517), de autoria do deputado federal Bibó Nunes - PSL/RS, que denunciou do professor da Universidade Federal de Pelotas, Pedro Curi Hallal, ao criticar publicamente o então Presidente da República Jair M. Bolsonaro. O processo tramitou contra dois professores universitários, e informou a seguinte conduta supostamente irregular: durante a transmissão ao vivo - Vídeo - Live UFPel - Parte III (SEI 1809780), nos minutos 07:18 a 08:19 do arquivo, o Reitor da UFPel, no exercício de suas atribuições, profere manifestação de despreço, hábil a perturbar a ordem da Instituição diante da comunidade acadêmica, quando fala a respeito do Presidente da República nos seguintes termos:

"Reforçaremos o enfrentamento, por meio de uma proposta inédita, ousada e combativa. [...] A UFPel vai ter a primeira dupla de reitores da sua história. O reitor eleito e a reitora nomeada vão trabalhar lado a lado, tomando, juntos, todas as decisões sobre o futuro da UFPel. [...] O presidente jamais terá sossego aqui. Será marcado como um ato de resistência histórica. Aqui, não. O senhor não manda em absolutamente nada na Universidade Federal de Pelotas, quem manda na UFPel é a nossa comunidade. O senhor é desprezível." (grifou-se). Registra-se que o vídeo completo da Live foi extraído do Youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=rytQSjextlA>) e particionado para que pudesse ser inserido nos autos. Na transmissão completa, o trecho mencionado encontra-se nos minutos 42:48 a 43:49.<sup>102</sup>

Apesar das declarações dos servidores acusados se referirem à fato notório e de relevante interesse da comunidade acadêmica da universidade federal ao qual se vinculavam, já que o tema tratado era a indicação para o cargo de reitor da referida instituição de ensino, a análise da CGU considerou tratar-se de uma perturbação à ordem institucional capaz de gerar prejuízo à produtividade do trabalho:

Do mesmo modo, a conduta aqui relatada, s.m.j., configura-se como manifestação de despreço, uma vez que o agente atuou de forma a perturbar a ordem da instituição, por meio de manifestação excessiva de

---

<sup>102</sup> obtido por pedido pela lei de acesso à informação do PROCESSO Nº 00190.100589/2021-98, fls.



menosprezo pela figura de maior autoridade no Poder Executivo Federal, resultando de forma direta ou indireta em prejuízo ao bom rendimento do serviço público, inclusive por incentivar o enfrentamento, com possível reflexo negativo na produtividade do trabalho<sup>103</sup>.

No âmbito desse processo administrativo disciplinar a CGU celebrou um termo de ajustamento de conduta com os dois servidores acusados e a notícia de instauração do processo administrativo disciplinar foi amplamente divulgada na imprensa<sup>104</sup>.

Assim, partindo-se da premissa de que a edição da Nota Técnica nº 1556/2020 representa um ato de assédio moral institucional contra os servidores públicos federais, conforme trabalhado mais detalhadamente no segundo capítulo deste trabalho, e, considerando a posição central da CGU na política de integridade pública do Poder Executivo federal, no âmbito da qual se insere a abordagem ao assédio moral, é preciso admitir a existência de aspectos críticos do desenho jurídico- institucional da política de integridade em questão.

O desacordo prático entre os objetivos de conformação dos órgãos e entidades da administração pública federal em relação à promoção de um meio ambiente do trabalho saudável e equilibrado e a edição de notas técnicas que prejudiquem esse objetivo enseja uma “análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação” (RUIZ; BUCCI; 2019, p.1148).

A falha estrutural que se verifica, portanto, é a existência de um instrumento normativo capaz de gerar interpretações amplas a respeito dos dispositivos legais aplicáveis aos direitos e deveres dos servidores públicos federais. Esse elemento jurídico pode representar, como ocorrido com a Nota Técnica nº 1556/2020, uma postura dissonante da política pública de integridade da CGU. Assim, propõe-se três parâmetros para o exercício da discricionariedade da CGU para a edição de suas notas técnicas.

Evidentemente, é preciso preservar a discricionariedade da autoridade administrativa, no caso, a CGU. Em uma acepção moderna do termo, a

---

<sup>103</sup> obtido por pedido pela lei de acesso à informação do PROCESSO Nº 00190.100589/2021-98, fls. 16.

<sup>104</sup> <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-06/no-futuro-va-se-lembrar-que-professores-foram-processados-por-criticar-o-governo-bolsonaro-e-uma-mancha-na-historia-do-pais-diz-alvo-de>

censura.html; <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/03/por-criticas-a-bolsonaro-professores-da-ufpel-sao-notificados-pela-cgu-e-assinam-acordo.ghtml>; <https://www.conjur.com.br/2021-mar-03/professores-tornam-alvo-cgu-criticarem-bolsonaro>. Acesso em: 20 de dez. 2022.

discricionariedade deve ser compreendida como um grau de liberdade de escolha, que pode ser chamada de matérias de reserva legal relativa (MEDAUAR, 2018). Assim, a discricionariedade não deve ser compreendida como a expressão da arbitrariedade, mas sim como uma ferramenta necessária ao direito público.

É preciso, no entanto, conformar o instituto aos fins pretendidos pela Administração Pública. A mutabilidade da sociedade e o enorme leque de atividades e objetivos a serem cumpridos pelo poder público exige um espaço para a tomada de decisões que a lei não pode prever exhaustivamente. Nesse sentido, a Lei nº 9.1784/1999 representa um avanço significativo como elemento de estruturação da legalidade do ato discricionário (PEREZ, 2018, p.324).

Mais recentemente, a Lei nº 13.655/2018, modificando o Decreto-lei nº 4.657/1942, estabeleceu em seu artigo 21 a necessidade de que toda decisão que nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. Mendonça (2018) diferencia essas consequências, explicando que consequências jurídicas estão associadas à interpretação ou à aplicação do Direito, e consequências administrativas referem-se à atuação pública.

Assim, os atos administrativos discricionários demandam mais conteúdo e mais dados de embasamento que expliquem como o gestor público chegou à conclusão sobre a melhor decisão a ser tomada em determinado caso concreto. Em suma: mais informações técnicas que justifiquem a prática do ato.

É possível, portanto, dividir os atos entre: vinculados por regras, por conceitos jurídicos indeterminados ou por princípios constitucionais. A diferença é, portanto, o tipo de norma à qual o ato é vinculado, sendo que todas são parametrizadas, em algum diferente grau, pela juridicidade administrativa (BINENBOJM, 2014, p.220).

No caso dos atos vinculados por regras, grau máximo de vinculação à juridicidade, Binenbojm afirma que cabe ao administrador apenas a aplicação direta do comando legal uma vez identificada a sua correspondência com os fatos.

Trata-se do espaço de decisão deliberadamente assumido pelo constituinte, legislador ou regulador. Ao Judiciário restará apenas a avaliação da decisão como correta ou não. O segundo tipo, o ato vinculado por conceitos jurídicos indeterminados, demanda do administrador alguma tarefa criativa de interpretação.

É preciso

identificar, nesses casos, as áreas de certeza positiva e negativa quanto ao atendimento do fim pretendido pela norma.

Nas áreas de penumbra, ou seja, nos espaços nos quais existam dúvidas quanto à adequação da decisão administrativa à norma, é preciso verificar se o administrador apresenta “argumentos sustentáveis” para embasar sua decisão, hipótese na qual o Judiciário deve adotar uma postura de autocontenção, mantendo postura de deferência à escolha da administração, presumida como dotada de maior expertise. O controle, nesse caso, deve ser pautado não pela confirmação das escolhas corretas, como ocorre com os atos vinculados a regras, mas à supressão daquelas que são “manifestamente incorretas”.

Em todos os casos, a procedimentalização da tomada de decisões discricionárias tem um triplo efeito para fins de controle jurisdicional: mais respeito, pelos órgãos jurisdicionais, às decisões da Administração, uma vez que tomadas a partir de um processo previsível e racional; diminuição do interesse social de rediscussão dessas decisões no judiciário, já que formados a partir de processos, repita-se, previsíveis e racionais; e por último, para o estabelecimento de paradigmas de verificação da aplicação do direito administrativo pelo judiciário.

Para isso, é possível realizar testes de legalidade que incluem uma análise simples dos elementos do ato administrativo, mas também uma mais complexa, e nem sempre aplicável. Essa análise inclui a instauração efetiva do processo administrativo, a instrução completa e isenta desse processo, a existência material e correção dos motivos e a qualificação jurídica dos fatos. Garante-se, assim, que entre a identificação de um espaço de subjetividade administrativa e a efetiva escolha decisória haja uma mediação, que é justamente o processo administrativo, que funciona como um itinerário apto a legitimar a opção do administrador<sup>105</sup>.

Nesse sentido, o primeiro parâmetro para o exercício da discricionariedade da CGU ao elaborar suas notas técnicas se refere à necessidade de procedimentalização desse ato. É preciso definir que conteúdos exigem a mobilização dos recursos materiais disponíveis ao órgão para a elaboração de um estudo. Qual a controvérsia jurídica identificada? Qual o espaço de ação pode ser legitimamente ocupado pelo

---

105 PEREZ, Marcos Augusto. O Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. São Paulo: M. A. Perez, 2018.

órgão sem que haja inovação em relação ao texto legal? Quais os efeitos que a elaboração de uma determinada nota técnica poderá gerar?

Assim, ao analisar especificamente a Nota Técnica nº 1556/2020, observamos que nenhum desses requisitos foram atendidos. Em consulta via Lei de Acesso à Informação o processo administrativo nº 00190.104766/2020-24 foi autuado de “forma exclusiva, para submetê-la ao devido trâmite de aprovação”, de modo que não consta nenhuma informação sobre a justificativa para a elaboração do documento, que partiu de órgão da própria CGU.

Importante destacar que algumas notas técnicas são elaboradas a partir de consultas de órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, de modo que a justificativa, nesses casos, é comprovada pela existência de dúvida concreta a respeito da aplicação das normas a respeito de matéria disciplinar. Assim, é tarefa do órgão de controle interno a elucidação sobre o tema controvertido.

Essa lógica não se aplica ao caso da dúvida a ser dirimida partir de pedido da própria CGU, a quem caberia apresentar a justificativa para se manifestar sobre um tema sem que alguma parte interessada externa ao órgão tivesse motivado dúvida. A procedimentalização do ato administrativo é medida que assegura os limites da atuação estatal e que legitima suas decisões:

Ou seja, o entendimento defendido é de que, ao contrário do tradicionalmente consagrado, a unidade central do exercício da função administrativa na atualidade não é o ato administrativo, mas sim o procedimento, visto como a estrutura que engloba todas as facetas do exercício da função administrativa e em que a decisão vai ser elaborada, considerando todos os interesses envolvidos e coletando elementos necessários para a formação de uma atuação administrativa necessária, adequada e equilibrada. (MACIEL; MOURA, 2016, p.127)

Ao consultar os assuntos dos processos administrativos instaurados entre 2015 e 2022 no âmbito da CGU<sup>106</sup>, é possível observar que o principal assunto indicado é “favorecimento próprio ou de terceiros”, seguida por “irregularidades definidas em normativos ou regulamentos”, “irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos”, “erros procedimentais ou descumprimento de normas e regulamentos”, “desproporção entre patrimônio e renda” e “irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos”.

---

<sup>106</sup> <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias> Acesso em: 28 de dez. 2022.

Tabela 1 - Assuntos dos processos administrativos disciplinares instaurados entre 2015 e 2022 no âmbito da CGU

Assunto	Instaurados
Assédio moral	9
Assédio Sexual	3
Ausência de presteza nas atividades ou na prestação de informações	12
Ausência ou impontualidade ao serviço	47
Comportamento inidôneo	3
Concessão irregular de benefícios, licenças ou autorizações	13
Conflito de interesse entre a função pública e atos da vida privada	20
Descumprimento da Lei de Acesso à Informação	1
Descumprimento de normas relacionadas ao orçamento público	9
Descumprimento de Regime de Dedicção Exclusiva	1
Descumprimento, de modo injustificado, de cláusulas em contrato celebrado com a administração pública	3
Designação de atribuições a pessoa estranha a repartição	1
Desproporção entre patrimônio e renda	58
Desrespeito ao sigilo de informações	7
Erros procedimentais ou descumprimento de normas ou regulamentos	68
Falta de urbanidade; conduta escandalosa; incontinência pública; manifestação de apreço ou despreço	31
Favorecimento próprio ou de terceiros	204
Fraude em contrato administrativo celebrado com a administração pública nacional	1
Fraude em procedimento licitatório da administração pública nacional	2
Irregularidades definidas em normativos ou regulamentos	82
Irregularidades ou fraudes em convênios ou outros acordos	56
Irregularidades ou fraudes em licitações ou contratos	79
Nepotismo	3
Representação de interesse particular junto à administração	7

Fonte: Painel Correição em Dados – CGU

Os processos motivados por manifestações de apreço e despreço no recinto da repartição aparecem como oitavo na quantidade de instaurações, sendo computadas em conjunto com as infrações de falta de urbanidade, conduta escandalosa e incontinência pública. Assim, não é possível identificar ao certo qual a proporção de ocorrências relacionadas apenas à manifestações de apreço e despreço no período analisado. Em relação ao dever de lealdade previsto pelo artigo 116, II, da Lei nº 8.112/90, não há sequer um processo instaurado no período analisado.

A “Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação” anunciada como justificativa da Nota Técnica nº 1556/2020 não é compatível com a quantidade de incidência do tema entre os processos instaurados pela CGU, de modo que a apresentação de um

processo

administrativo devidamente instruído com as razões que motivaram a elaboração do documento, funcionaria, conforme já dito, como um itinerário apto a legitimar a opção do administrador<sup>107</sup>.

Após a publicação da referida nota técnica, a Controladoria-Geral da União divulgou informe público defendendo que o documento fora elaborado a partir de uma demanda “já apresentada por vários órgãos de corregedoria.”, e que

É importante esclarecer que a CGU não tem qualquer restrição à realização de críticas por parte dos agentes públicos. O que a CGU considera como passível de apuração disciplinar são aqueles atos que extrapolem os limites do razoável.

Além disso, as orientações contidas na Nota Técnica questionada não se referem a eventual tratamento que deva ser dado a opiniões políticas ou sobre o governo por parte de algum agente público. O foco da Nota Técnica são questões interna corporis, relacionadas ao respeito e ao decoro que todos devem ter com questões que sempre possuem embasamento técnico.

Repare que não se trata, em hipótese alguma, de censura ao servidor. A internet não é – e não pode ser – um território sem lei, em que o agente público possa veicular informações que comprometam a credibilidade das instituições.

Quando assume um cargo ou emprego público, o agente se propõe a ser leal com a instituição a que serve. Não tem sentido ele assumir legalmente esse compromisso e, ao mesmo tempo, adotar ações que maculem a sua instituição. Eventuais críticas ou sugestões de melhoria de processos e fluxos podem – e devem – ser feitas, inclusive, nos canais oficiais<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> A esse propósito, é preciso informar que após a conclusão deste trabalho a NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020 foi revogada por despacho do Corregedor-Geral da União, em 16 de janeiro de 2023. Nesse despacho, a revogação foi justificada em virtude da sensibilidade do tema, que exigiria justamente um debate mais aprofundado e que garantisse a participação das partes envolvidas, inclusive dos servidores públicos federais. Eis a transcrição do despacho de revogação:

“Em relação à Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, de 03 de julho de 2020, que teve por objeto o estudo e a interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8112/1990; Considerando que esta Controladoria-Geral da União deve prezar pela defesa dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, bem como pela manutenção dos valores e do regime democrático; Considerando as controvérsias em torno de possíveis interpretações resultantes do documento supracitado que possam causar danos à liberdade de expressão de agentes públicos; Considerando a necessidade de reavaliação do entendimento externado que envolve tema tão sensível no âmbito da Administração Pública; Considerando a necessidade de maior aprofundamento e debate da questão com consulta pública a servidores e o envolvimento de suas entidades representativas; Decido pela revogação da Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, de 03 de julho de 2020.” (despacho obtido por pedido pela lei de acesso à informação)

108 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/esclarecimento-sobre-a-nota-tecnica-1-556-2020>. Acesso em: 28 de dez. 2022.

Trata-se da apresentação de justificativa e elementos que deveriam constar do processo administrativo que originou a nota técnica, inclusive com a provocação dos órgãos que supostamente motivaram a elaboração do documento.

O segundo parâmetro para o exercício dessa discricionariedade é a vedação a interpretações que criem restrições de direito que a norma legal não previu. A inovação pressupõe a criação de novas possibilidades, sendo a lei o seu condutor em um sistema jurídico romano-germânico, como brasileiro (DE MENDONÇA, 2017,, p.173). Essa noção elementar de legalidade, que é marca distintiva do direito administrativo, começa a ser relativizada a partir da ideia de que o tempo do processo legislativo é incompatível com a velocidade das transformações em uma sociedade contemporânea.

Por isso, defende-se que o texto normativo seria fetichizado como o único espaço de juridicidade administrativa (p.175), o que comprometeria, sob essa perspectiva, a capacidade de inovação produzida pela própria administração pública. Sob essa tese, o legalismo traria uma espécie de conforto por meio do qual o burocrata de médio ou baixo escalão estaria protegido pessoalmente de acusações de arbítrio e má interpretação da norma jurídica.

Divide-se, portanto, a atividade de interpretação com a atividade de aplicação da lei, o que denota uma visão eminentemente conservadora da função burocrática. É inegável que ao servidor público, independentemente da posição hierárquica ocupada na estrutura administrativa, caberá espaço para decisão e que essa decisão, atendido o quadro de formalidades legais para a sua prática, será legítima.

Ao criticar o excesso de legalismo do direito administrativo, parte-se de uma premissa que não é absoluta: inovações são sempre positivas, sobretudo quando rápidas. No entanto, o fazer legislativo, com seus ônus e bônus, com a existência de grupos de interesse e da necessidade deliberativa exigida por um sistema político fragmentado, exige, de fato, tempo. E não apenas tempo gasto, mas tempo investido. Investido em discutir, criar concessões e publicizar intenções e decisões.

A criação de direitos e deveres a partir da lei não representa conforto apenas para o burocrata. Mais que isso, garante que as decisões políticas e administrativas que deverão ser adotadas pelo gestor público sejam revestidas de limites formais que assegurem direitos. Nessa medida, é fundamental que a lei em sentido estrito estabeleça procedimentos. E, ainda que esses procedimentos sejam disciplinados

em

alguma medida por atos infralegais, é preciso cautela ao ampliar seus conceitos e interpretações.

Uma nota técnica não deve, portanto, inovar e criar tipos de ilícitos administrativos que não possuam qualquer previsão legal. O espaço do fazer administrativo de uma nota técnica deve ser limitado à contextualização e exposição do que existe de incontroverso sobre determinado tema de natureza eminentemente técnica. Medidas de restrição de direitos não são compatíveis com um instrumento administrativo de natureza tão limitada. Para entender o alcance inovador de uma nota técnica, ou de qualquer outro ato administrativo com efeitos normativos, é indicado investigar a capacidade institucional daquele que irá manejar esse instrumento e, de acordo com esse diagnóstico, propor balizas formais para a sua atuação.

Por fim, um terceiro parâmetro para o exercício da discricionariedade da CGU na elaboração de notas técnicas se refere à necessidade de especialização. A competência legal da CGU inclui a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, o combate à corrupção, a ouvidoria e o incremento à transparência, além da execução da controladoria do Poder Executivo federal.

No campo das chamadas capacidades estatais, é possível destacar a capacidade administrativa (ou burocrática) que relaciona a implementação das políticas públicas com a existência de um corpo técnico profissionalizado e com os recursos materiais disponíveis. Trata-se, portanto, de um reflexo do Estado de tradição weberiana, com uma burocracia insulada de pressões políticas (GOMIDE, 2016, p.23).

No entanto, observa-se que o aspecto predominante na estrutura política e administrativa do órgão é o combate à corrupção em sentido amplo. Embora tenha ocorrido reestruturação recente com a edição da Medida Provisória nº 1.154/2023 e do Decreto nº 11.330/2023, esse traço permanece presente no desenho institucional do órgão. No sítio eletrônico da CGU, as alterações estruturais são anunciadas assegurando a predominância do tema:

A função de combate à corrupção permeia todo o trabalho da Controladoria-Geral da União. Assim, mesmo com a extinção da Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), as atribuições estão mantidas no escopo das competências da CGU e o tema continuará a ser prioridade em toda a atuação do órgão<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/01/cgu-ganha-nova-estrutura-para-aprimorar-o-combate-a-corrupcao-e-a-execucao-das-politicas-publicas> Acesso em: 20 de jan. 2023.

Foram criadas seis secretarias: Secretaria Federal de Controle Interno, Ouvidoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, Secretaria de Integridade Privada, Secretaria de Integridade Pública e Secretaria de Acesso à Informação. Internamente a cada uma dessas secretarias é possível identificar a vocação de combate à corrupção e de interface com o cidadão, a partir da ênfase à transparência e acesso à informação.

Apesar de louvável o esforço de prevenção e repressão à corrupção, essa é apenas uma das tarefas institucionais da Controladoria-Geral da União, a quem também compete o papel central da integridade pública no Poder Executivo federal. É no âmbito da integridade pública que o assédio moral contra servidores públicos tem sido abordado, de modo que o seu aperfeiçoamento passa pelo incremento das condições da própria CGU em tratar a questão.

A perspectiva institucional permite observar que os recursos materiais são distribuídos não apenas a partir de critérios objetivos, mas também subjetivos, sendo a legitimação um desses requisitos básicos e, por conseguinte, o principal objetivo do processo de institucionalização (CHAERKI, 2019, p.64).

Assim, a Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão, integrante da Secretaria Federal de Controle Interno, e a Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública, da Secretaria de Integridade Pública poderiam, em um esforço de especialização, traçar os limites teóricos e regulamentares para a identificação e repressão do assédio moral institucional.

Como já dito, essa modalidade do fenômeno exige a instrumentalização de ferramentas legítimas com o objetivo de, coletivamente, intimidar, isolar e silenciar o trabalhador. No caso do servidor público, é preciso que o órgão de controle interno esteja permanentemente sob escrutínio da sociedade a fim de evitar que suas ferramentas sejam indevidamente utilizadas com o objetivo de intimidar e pressionar.

## **5 Considerações Finais**

Com este trabalho, buscou-se analisar como o arranjo jurídico-institucional da Controladoria-Geral da União abrange duas funções que podem entrar em desacordo prático: a função de implementação da política de integridade pública e a função correicional do servidor público federal.

No primeiro capítulo foi apresentado um apanhado do que literatura tem produzido sobre o tema das capacidades estatais, e, em especial, a chamada capacidade administrativa (ou burocrática), que analisa a habilidade de implementação das políticas públicas de um Estado e que pressupõe, para isso, a existência de uma burocracia profissional e com os recursos adequados para a realização das suas atividades.

Também foi apresentada a teoria das capacidades institucionais, dando ênfase à produção de Sustain e Vermeule sobre o tema. Embora a teoria das capacidades institucionais seja utilizada como ferramenta para uma comparação empírica entre decisões proferidas por tribunais e pela administração pública, aqui ela foi usada diretamente sobre a atuação de um órgão público, a Controladoria-Geral da União, no exercício de suas funções correicionais. Dentre os atos praticados pela CGU na sua função correicional está a edição de notas técnicas, o que exige do órgão o exercício de interpretação da norma e que pode ser realizado a partir de teorias da interpretação mais ou menos literais.

Ainda no primeiro capítulo, foi detalhado o estudo da etapa de implementação de uma política pública e de como essa implementação, na medida em que representa um espaço de tomada de decisão pelo burocrata, pode ser analisada sob uma perspectiva da teoria das capacidades institucionais.

No segundo capítulo buscou-se um levantamento das políticas públicas de combate ao assédio moral na administração pública federal entre o período de 2015 a 2022. Para isso, foi apresentado o conceito de assédio moral interpessoal e institucional, delimitando os elementos centrais para a ocorrência do fenômeno e explicando a aplicação desses conceitos, originários do direito do trabalho, para as relações estatutárias próprias da administração pública.

Para o levantamento de dados foi considerada a existência de algum tipo de

ação registrada no período analisado, considerando a classificação das ações em:

palestras (englobando eventos em geral, seminários, painel, oficinas, mesa redondas e cursos de capacitação), elaboração e disponibilização de material informativo próprio ou produzido por terceiros, previsão expressa em regimento interno ou outro ato normativo interno, previsão de medidas futuras sobre o tema em planos de gestão. Além do recorte temporal, a pesquisa abrangeu os órgãos independentes da administração pública federal (ministérios) e as entidades federais listadas na segunda edição do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal.

Também no segundo capítulo foi apresentado o conceito de integridade pública, como sendo a conexão entre a ação do servidor público e os objetivos das organização às quais eles se vinculam: tratamento ao cidadão com imparcialidade, baseado na legalidade e na justiça; aplicação adequada dos recursos públicos; procedimentos de tomada de decisão transparentes e que permitam o escrutínio público.

É no âmbito da política de integridade pública da CGU, instituída por meio da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, que o tema do assédio moral é tratado pelo órgão, o que ocorre de maneira apenas transversal e já denota o pouco prestígio do tema, pelo menos durante o período analisado neste trabalho. Foi utilizado o quadro de referências de uma política pública sob a abordagem de direito e políticas públicas, desenvolvido por Ruiz e Bucci, para analisar o contexto normativo da política de integridade pública.

Foram estabelecidos como os elementos centrais para o estudo do contexto normativo das políticas de combate ao assédio moral na administração pública pela CGU: i) a ausência de uma tipificação expressa sobre as hipóteses de assédio moral, seja interpessoal ou institucional, na legislação existente; ii) a competência comum de vários entes e órgãos para formular e implementar suas políticas sobre o tema; iii) a inserção do assédio moral nas políticas de integridade pública, mais amplas e genéricas.

Por fim, foi detalhado o desenho institucional da CGU no enfrentamento ao assédio moral na administração pública federal, o que inclui não apenas a edição do seu Programa de Integridade Pública, mas também na promoção desses programas para outros entes do governo federal.

No terceiro capítulo foi apresentado o estudo de caso da Nota Técnica nº

1556/2020, expedida pela CGU em julho de 2020, e que deu nova interpretação às

normas contidas nos artigos 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990. Observou-se que, embora os próprios dispositivos interpretados tenham conteúdos controversos a respeito da preservação do núcleo essencial do artigo 5º, IV, da Constituição da República, a administração pública federal foi além com a edição da Nota Técnica nº 1556/2020.

Segundo a CGU, os servidores públicos estariam sujeitos a um regime especial funcional, e esse fato justificaria terem sua vida privada sujeita à mais controles do que os demais cidadãos. Por isso, mesmo fora da jornada de trabalho, o servidor público continuaria obrigado a manter “um mínimo de comportamento ético, disciplinado e condigno com a função pública exercida”.

Trata-se de interpretação baseadas em valores hierarquizados que remetem a uma lógica militar estranha ao regime jurídico do servidor público civil<sup>110</sup>. Embora no regime jurídico funcional dos militares seja expresso o dever de manter, sob todas as circunstâncias da vida, a observância à disciplina e à hierarquia, a mesma previsão não existe para os servidores públicos civis.

Assim, a despeito de qualquer previsão legislativa, e contrariando a própria dinâmica funcional do serviço público que impõe, necessariamente, espaços de deliberação e construção crítica e conjunta para o exercício das atribuições, a CGU definiu espaços de silêncio para o servidor público federal sob o argumento de que “respeitadas a sua intimidade e liberdade, atos da sua vida pública ou privada poderão ser avaliados em um possível exame admissional de responsabilização administrativa”.

Considerando-se o conceito de assédio moral apresentado no segundo capítulo, a ampliação de um tipo legal de modo a restringir a liberdade de manifestação dos servidores se enquadra, portanto, nos requisitos caracterizadores do fenômeno, qual seja, o isolamento e o silenciamento do trabalhador. Na hipótese desses atos atingirem genericamente a coletividade do serviço público, sem a individualização da vítima, é possível identificar o assédio na modalidade institucional.

---

<sup>110</sup> O artigo 14, §3º do Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880/1980, que dispõe que “A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico. § 3º A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados.”

Ora, com base na análise da Nota Técnica nº 1556/2020 foi possível identificar um desacordo prático entre o conteúdo desta e a promoção de um meio ambiente de trabalho saudável e igualitário proposto pela política de integridade pública da CGU.

Para entender o contexto institucional que favorece a existência desse desacordo, foi analisada a capacidade administrativa, ou burocrática, da CGU no período entre 2015 e 2022. Utilizou-se, para isso, os parâmetros de qualificação da burocracia e da disponibilidade financeira, sendo possível identificar um contexto favorável para o desempenho de certas funções institucionais da CGU, que, em razão de fatores externos variados, tem privilegiado as ações de combate à corrupção de agentes públicos e privados, entre as suas muitas atribuições institucionais.

Desse modo, a função de implementadora da política de enfrentamento ao assédio moral - inserida no âmbito da política de integridade pública do órgão - não necessariamente se beneficiou da melhoria das condições institucionais do órgão, já que não é possível observar grande ênfase ou esforço de especialização sobre esse tema.

Nesse sentido, o primeiro parâmetro para o exercício da discricionariedade da CGU ao elaborar suas notas técnicas se refere à necessidade de procedimentalização desse ato. É preciso definir que conteúdos exigem a mobilização dos recursos materiais disponíveis ao órgão para a elaboração de um estudo.

As notas técnicas em matéria correcional, embora tenham o papel de sistematizar as informações sobre determinado tema e apresentar a legislação e entendimentos consolidados sobre a controvérsia, podem apresentar interpretações que exorbitem à sua função, inovando no ordenamento jurídico e podendo ser consideradas potencialmente conflitantes com a necessidade de proteção do bem-estar dos servidores públicos.

No caso específico da Nota Técnica nº 1556/2020 foi identificado, a partir de dados publicados no Painel Correição em Dados da CGU, a quantidade de processos administrativos disciplinares instaurados para investigação de atos relacionados à manifestação de apreço ou despreço na repartição pública e de ofensa ao dever de lealdade pelo servidor são ínfimos no período analisado.

Assim, a existência de um processo administrativo bem instruído poderia justificar a necessidade de edição de uma nota técnica para a interpretação dos artigos 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990, apesar da inexistência de

provocação de órgão ou entidade da administração pública federal e da incidência quase nula dessas condutas no cenário correcional da CGU.

O segundo parâmetro para o exercício dessa discricionariedade é a vedação a interpretações que criem restrições de direito que a norma legal não previu. Uma nota técnica não deve, portanto, inovar e criar tipos de ilícitos administrativos que não possuam qualquer previsão legal.

O espaço do fazer administrativo de uma nota técnica deve ser limitado à contextualização e exposição do que existe de incontroverso sobre determinado tema de natureza eminentemente técnica. Medidas de restrição de direitos não são compatíveis com um instrumento administrativo de natureza tão limitada.

Para entender o alcance inovador de uma nota técnica, ou de qualquer outro ato administrativo com efeitos normativos, é indicado investigar a capacidade institucional daquele que irá manejar esse instrumento e, de acordo com esse diagnóstico, propor balizas formais para a sua atuação.

Por último, o terceiro parâmetro para o exercício da discricionariedade da CGU na elaboração de notas técnicas se refere à necessidade de especialização. A competência legal da CGU inclui a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, o combate à corrupção, a ouvidoria e o incremento à transparência, além da execução da controladoria do Poder Executivo federal.

No entanto, observou-se que o aspecto predominante na estrutura política e administrativa do órgão é o combate à corrupção em sentido amplo, o que pode ser confirmado pela estrutura dos seus órgãos internos, diretrizes expostas nos canais institucionais e pela produção administrativa e normativa.

Apesar do necessário esforço de prevenção e repressão à corrupção, essa é apenas uma das tarefas institucionais da CGU, a quem também compete o papel central da integridade pública no Poder Executivo federal. É no âmbito da integridade pública que o assédio moral contra servidores públicos tem sido abordado, de modo que o seu aperfeiçoamento passa pelo incremento das condições da própria CGU em tratar a questão.

Assim, uma vez identificados desacordos práticos entre atribuições de implementação da sua política de integridade e da atividade correcional do servidor público federal, o que foi possível a partir do estudo de caso da Nota Técnica nº 1556/2020, compreendida por este trabalho como uma hipótese de assédio moral

institucional, buscou-se apresentar parâmetros de compatibilização entre essas duas funções institucionais.

A partir desses parâmetros, entende-se ser possível adequar a edição de futuras notas técnicas, bem como quaisquer outros atos infralegais que tragam interpretação normativa, aos objetivos institucionais da CGU de promoção da integridade pública e na prevenção e repressão do assédio moral, seja ele interpessoal ou institucional, contra o servidor público federal.

## Referências Bibliográficas

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Cambridge: Harvard university press, 1981.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas** / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap, 2018.

ARAUJO, A. R. Assédio Moral Organizacional. **Rev. TST**, Brasília, vol. 73, no 2, abr/jun. 2007. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/2307>

ARAUJO, A.R. **O assédio moral organizacional**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da PUC/SP, São Paulo, 2006.

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F.. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Cadernos ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2561>

ARGUELHES, D. W.; LEAL, F. O argumento das "capacidades institucionais" entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, pp.7-49, 2014.

ARGUELHES, D. W.; LEAL, F.. Dois problemas de operacionalização do argumento de " capacidades institucionais". **Revista Estudos Institucionais**, vol. 2, 1, pp.193-312, 2016. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24293/Dois\\_problemas\\_de\\_operacionalizacao\\_do\\_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24293/Dois_problemas_de_operacionalizacao_do_a.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

BALKIN, J. M. Digital Speech and democratic cultura: a theory of freedom of expression for the information society. **New York Univeristy Law Review**, v. 79, pp.1-54, 2004.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CARDOSO JR., J. C. Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro. **Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa**, Fonacate, Caderno 12, pp.3-29, 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-12.pdf>

BIAGINI, L. As ouvidorias públicas frente ao assédio moral: o caso das Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil. Tese (Doutorado em Ciências da Administração), Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2022. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/78513/1/Liane%20Biagini.pdf>

BRASIL. Controladoria Geral da União. NOTA TÉCNICA Nº 1556/2020/CGUNE/CRG DE 8 DE JULHO DE 2020. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46016/1/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_1556\\_2020\\_CGUNE\\_CRG.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46016/1/Nota_T%C3%A9cnica_1556_2020_CGUNE_CRG.pdf)>. Acesso em: 10 de mar. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. ESTUDO TEMÁTICO Assédio Moral: Tratamento correcional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/assedio-moral-e-sexual/Assdiomoral.pdf/view>>. Acesso em: 10 de mar. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. PORTARIA Nº 3553/2019. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União - CGU e dá outras providências. Disponível em [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/10/Portaria\\_3553\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41066/10/Portaria_3553_2019.pdf) Acesso em: 01 de dez. de 2022.

BRASIL. LEI No 1.711, DE 28 DE OUTUBRO DE 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm). Acesso em: 23 de out. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 677, de 10 de março de 2017. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41515>. Acesso em: 12 de dez. de 2022.

BRASIL. DECRETO Nº 10.139, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.139-de-28-de-novembro-de-2019-230458659>. Acesso em: 02 de nov. de 2022.

BRASIL. DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em 01 de dez. de 2022

BRASIL. DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html> Acesso em: 05 de dez. 2022.

BRASIL. LEI Nº 6.880, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6880.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm). Acesso em: 07 de out. de 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Manual de Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até janeiro de 2021], <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869> Acesso em: 15 de dez. 2022.

BRASIL. STF, ADI 6530 AgR / DF - DISTRITO FEDERAL, AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 20/09/2021, Publicação: 27/09/2021 <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453396/false> Acesso em: 08 de dez. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 353 DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur449645/false>>. Acesso em: 20 de mar. 2022.

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 República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de abril de 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm) . Acesso em:20 de mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo. Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). Disponível em <<https://www.tst.jus.br/web/guest/-/tst-lanca-cartilha-e-videos-sobre-assedio-moral>>. Acesso em: 09 de março de 2022.

BRASIL. MPT. NOTA TÉCNICA PGT/GE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA N. 01, DE 27 DE JULHO DE 2022. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/trabalho-tecnico-000014-2022.pdf> Acesso em: 19 de nov. 2022. NOTA TÉCNICA PGT/GE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA N. 01, DE 27 DE JULHO DE 2022. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/trabalho-tecnico-000014-2022.pdf> Acesso em: 19 de nov. 2022

BAUER, M. W.; PETERS, B.G.; PIERRE, J; YESILKAGIT, K.; BECKER, S.. **Democratic Backsliding and Public Administration**. [S. l.]: Harvard, Cambridge University Press, 2021.

BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014

BOLONHA, C.; ALMEIDA, M.; RANGEL, H. A legitimidade na teoria institucional. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 7, n. 22, pp.148-169, 2013. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/273>

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021.

CÂMARA, H. F. Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 861-884, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/KmpHLphJyPG4HLzfQhTsDxz/>

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovations in executive agencies**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Gestão. Org**, v. 10, n. 3, p. 469-496, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6790>

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Edgen, 2020.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **MERIT Working Papers**, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). 2013. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>

CLÈVE, C. M.; LORENZETTO, B. M. Interpretação Constitucional: entre dinâmica e integridade. *Sequência* (Florianópolis), n. 72, pp. 67-92, abr., 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/xy56KDyMBZW3L6m3sNJKw5B/?format=pdf&lang=pt>

CHAERKI, K. F.; RIBEIRO, G.; FERREIRA, J. M. Uma introdução à teoria institucional do ponto de vista sociológico. **Caderno de Administração**, v. 27, n. 1, p. 62-91, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/48409>

COUTINHO, D. R. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, p. 565-586, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/gMhf6Lx9QnZ8kgjnLNfng5r/abstract/?lang=pt>

DA ROCHA FRANÇA, V. A função administrativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, n. 167-168, p. 7, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/661>

DE AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1-28, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/199696>

DI PIETRO, M. S. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, L. P. **Auditoria interna e gestão: estudo de caso em uma universidade federal à luz da Teoria Institucional**. 120 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/handle/1/10445>

DÓREA, M. P. **Análise comparativa entre mobbing e dimensões do burnout nos servidores da justiça do trabalho**. Tese (doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana), Faculdade de Educação, UERJ, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/14753>

DUPRAT, D. Gênese e funcionamento do governo Bolsonaro e o assédio institucional no Brasil. In: **Assédio institucional no Brasil [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado** / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. -- Brasília, DF : Associação dos Funcionários do Ipea : EDUEPB, 2022. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/05/Assedio-Institucional-no-Brasil-Afipea-Edupb.pdf>

DWORKIN, R. **Freedoms Law: The Moral Reading of the American Constitution**. Oxford: Oxford University, 2005.

EVANS, Peter P. Evans, P. B., Rueschemeyer, D., and Skocpol, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

FAORO, R. Tecocracia e Política. **Revista de Ciência Política**, abr./jun. 1969.

FARIA, C. A. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Organizador: FARIA, C. A. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FARIAS, E. P. Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/79426>

FILGUEIRAS, F. B. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: **Burocracias e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. IPEA, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617>

GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 23, p. 276-292, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/18303>

GAY, P. The Bureaucratic Vocation: State/Office/Ethics. **New Formations**, [s. l.], v. 100, n. 100, p. 77–96, 2020.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Univ of California Press, 1994.

GEDIEL, J. A. **Estado, poder e assédio : relações de trabalho na administração pública**. Curitiba : Kairós Edições, 2015.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**, p. 39-65, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf)

GOMIDE, A.. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

HIRIGOYEN, M. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 19ª ed. - Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2021.

HONIG, Meredith I. (Ed.). **New directions in education policy implementation: Confronting complexity**. State University of New York Press, 2006.

IPEA. Nota Técnica nº 50, Diest Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, ALENCAR, Joana. ELEMENTOS CONCEITUAIS PARA O CATÁLOGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, agosto de 2021. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10781/1/NT\\_50\\_Diest\\_ElementosConceituais.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10781/1/NT_50_Diest_ElementosConceituais.pdf). Acesso em: 20 de nov. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 50-63, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence=1>

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49, 2012. Disponível em: <https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf>

LOTTA, G. S (Org). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. ENAP, Brasília. 2019

LOTTA, G. S.; LIMA, I. A.; PEDOTE, J. P.; SILVEIRA, M. C.; FERNADEZ, M.; GUARANHA, O. L. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: **Assédio institucional no Brasil** [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. Associação dos Funcionários do Ipea : EDUEPB,

Brasília, 2022. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/360397237\\_Burocracia\\_na\\_mira\\_do\\_gover\\_no\\_os\\_mecanismos\\_de\\_opressao\\_operados\\_para\\_moldar\\_a\\_burocracia\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/360397237_Burocracia_na_mira_do_gover_no_os_mecanismos_de_opressao_operados_para_moldar_a_burocracia_publica)

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, 1/2017, pp. 21-42., fev. 2018.

LORENZETTO, B. M.; CLÈVE, C. M. Teorias interpretativas, capacidades institucionais e crítica. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 19, n. 19, p. 131-168, 2016. Disponível em:  
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/691>

MACIEL, A. P.; MOURA, N. T. Forma e formalidades: a superação da centralidade do ato administrativo na Administração Pública contemporânea. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 1, pp. 121-132, 2016.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, G. F. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, J. V. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.

DE MENDONÇA, J. V. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 69, p. 169-189, 2017. Disponível em:  
<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>

MEYER, J. W; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/226550>

MIGDAL, Joel S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World**. Princeton University Press, 1988.

MODESTO, P. **Notas de Introdução ao Direito Administrativo**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo, Salvador, n. 9, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/43782452\\_Notas\\_de\\_introducao\\_ao\\_direito\\_administrativo](https://www.researchgate.net/publication/43782452_Notas_de_introducao_ao_direito_administrativo)

OHLWEILER, L. P. Assédio moral na administração pública brasileira: do formalismo para a perspectiva sociojurídica. **Revista Thesis Juris–RTJ**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 73-103, jan./jun. 2020.

OHLWEILER, L. P. A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, v. 6, n. 6, p. 269-300, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj/article/view/14868>

OLIVEIRA, J. C.; MENDES, A. V. A integridade como política pública: uma análise do programa de fomento à integridade pública. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 56-80, 2018. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/rica/article/view/17958>

OCDE. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. Disponível em <https://www.oecd.org/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica-8a2fac21-es.htm> Acesso em: 05 de dez. 2022.

PEREZ, M. A. **O Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas**. São Paulo: M. A. Perez, 2018.

PERLATTO, F. Habermas, a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos**, n.4, 2012/01, p. 78-94, Niterói, 2012. [https://periodicos.uff.br/revista\\_estudos\\_politicos/article/view/38620](https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/38620)

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. **Administration and Society**, [s. l.], v. 51, n. 10, p. 1521–1545,

2019. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399719874749>

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>

PINZANI, A. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 89, p. 135–168, 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/sSjtkXCPw8HHXvQWWZQXX8z/?format=pdf&lang=pt>

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation. **Implementation Science**, Berkeley: University of California Press, 1973.

ROCKMAN, B. A. Bureaucracy Between Populism and Technocracy. **Administration & Society**, vol. 51, no. 10, pp. 1546–1575, Nov. 2019.

ROMANO, Roberto. **Paz da Westfália (1648)**. In: História da Paz (Demétrio Magnoli – org.). São Paulo: Contexto, 2008. p. 70-91.

RUIZ, I.; BUCCI, M. P. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>

SANTI ROMANO. **O Ordenamento Jurídico**. Tradução de Arno Dal Ri. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas**,

**recomendação de soluções.** Boston: Cengage Learning, 2019.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. FGV, 1972.

SILVA, J. C.. **Democracia e Liberdade de Expressão: Contribuições para uma interpretação política da liberdade de palavra**. Tese (doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07122009-124122/pt-br.php>

SOBOLL, L. A. **Intervenções em assédio moral e organizacional**. São Paulo: LTr, 2017.

SOUZA NETO, C. P., ANTUNES, F. L., CARDOSO JR. J. C. Liberdade de expressão dos servidores públicos: nota técnica n. 1556 da CGU e assédio institucional. In: **Assédio institucional no Brasil** [livro eletrônico] : avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização José Celso Cardoso Junior...[et al.]. -- Brasília, DF : Associação dos Funcionários do Ipea : EDUEPB, 2022. Disponível em: [https://sinait.org.br/doc\\_reforma/caderno8.pdf](https://sinait.org.br/doc_reforma/caderno8.pdf)

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. **State capacity and economic intervention in the early New Deal**. *Political science quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in: strategies of analysis in current research**. *Bringing the state back in*, v. 9, 1985.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de administração pública**, v. 51, p. 27-45, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/snRV7pQj5XjNwPwgSc3HMWH/abstract/?lang=pt>

SUNSTEIN, C. **#Republic : divided democracy in the age of social media**. Nova Jersey, Princeton University Press, 2017.

SUNSTEIN, C. **Democracy and the problem of free speech**. Nova York, Simon and Schuster, 1995.

SUNSTEIN, C.; VERMEULE, A. Interpretation and institutions. **Mich. L. Rev.**, v. 101, p. 885, 2002. Disponível em:  
<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/mlr101&div=33&id=&page=>

VERMEULE, A. et al. **Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

VIEIRA, H. S., NAJBERG, E. Análise de políticas públicas a política de combate e prevenção ao assédio moral nas universidades federais (GT3). In: **V Encontro Brasileiro de Administração Pública, Governança, Accountability e Participação Social: (Des)construções conceituais e desafios para a Gestão Pública**. Disponível em:  
<https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/vebap/paper/viewFile/58/47>.

VIOL, D. M. O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/349](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349)

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p. 22-39, 1983. Disponível em:  
<https://www.jstor.org/stable/2392383>

WERNER, P. U. A abordagem Direito e políticas públicas como ferramenta de aprimoramento das instituições jurídicas: qualidade organizacional, sistematização de dados e fomento das relações interinstitucionais. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 926-941, 2019. Disponível em:  
<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/435>