



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MARIA LUIZA MIRANDA DA COSTA**

**OS REFLEXOS DA LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, NO COMBATE AO  
ASSÉDIO SEXUAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

**FORTALEZA**

**2021**

**MARIA LUIZA MIRANDA DA COSTA**

**OS REFLEXOS DA LEI N° 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, NO COMBATE AO  
ASSÉDIO SEXUAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Orientadora: Prof. <sup>a</sup> Dra. Raquel Cavalcanti  
Ramos Machado

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

C874r Costa, Maria Luiza Miranda da.  
Os reflexos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, no combate ao assédio sexual na Administração Pública Federal / Maria Luiza Miranda da Costa. – 2022.  
81 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Violência sexual. 2. Improbidade administrativa. 3. Administração Pública Federal. I. Título.  
CDD 340

---

**MARIA LUIZA MIRANDA DA COSTA**

**OS REFLEXOS DA LEI N° 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, NO COMBATE AO  
ASSÉDIO SEXUAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito.

Aprovado em:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Me. Bruno Félix de Almeida  
Universidade Federal do Ceará (UFC)



## AGRADECIMENTOS

À minha família, agradeço o apoio prestado, a compreensão do que este desafio representa e a fé em meu potencial.

Às minhas amigas e aos meus amigos de graduação, sou grata aos momentos de descontração, de compartilhamento de frustrações, de desesperos coletivos e de motivações em meio ao caos acadêmico.

Às amigas e aos amigos com quem sempre pude contar e que comigo trilharam este caminho, guardo afeto excepcional em meu coração. Estêvão, Alexandre, Bia, Natália, Emanuel e Daniel, obrigada pelas fontes inesgotáveis de risos, de consolos, de estímulos e de inspiração. Admiro a cada um de vocês, cuja amizade faz parte das minhas maiores conquistas da graduação.

Às minhas queridas Amanda, Camila e Camille, por todo o amor a mim confiado nestes últimos quase dois anos de amizade. Evoluir com vocês tem sido uma experiência única, nunca fui tão grata a um bloco de carnaval.

## RESUMO

A Administração Pública Federal tem observado, desde o ano de 2014, uma ascensão no número de processos administrativos disciplinares oriundos de irregularidades relacionadas à prática de violência sexual. Tais processos, porém, têm recebido tratamento jurídico correccional extremamente variável quanto ao enquadramento das condutas e na aplicação de penalidade, em virtude da ausência de regulamentação legal específica à matéria. Uma das possibilidades de enquadramento desses atos ilícitos era a sua tipificação como ato de improbidade administrativa, o que se tornou legalmente inviável com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/21. Assim, objetiva-se estudar os efeitos dessa alteração normativa no âmbito correccional. Para isso, inicialmente, investigam-se os principais enquadramentos utilizados em matéria de violência sexual no âmbito correccional, buscando compreender de que forma a lei material se relaciona à insegurança jurídica exposta. Em segundo momento, descreve-se o procedimento adotado no âmbito disciplinar para o enquadramento das condutas e aplicação das respectivas penalidades, para investigar eventual relação entre a lei processual que rege tal procedimento e a insegurança jurídica anteriormente identificada. Por fim, são analisados o enquadramento da violência sexual como ato de improbidade administrativa e a consequente aplicação da pena de demissão, para então descrever os impactos das alterações promovidas pela nova lei. Revela-se que não apenas a extinta possibilidade de tipificação da violência sexual como ato de improbidade administrativa mostrava-se adequada, como também a aplicação da pena demissória é mais proporcional, de modo que a Lei nº 8.429/92, antes das mais recentes modificações, poderia uniformizar o tratamento jurídico correccional conferido aos atos atentatórios contra a liberdade sexual. A nova lei, portanto, corrobora para a insegurança jurídica relativa à matéria e impacta negativamente o combate à violência sexual no âmbito da Administração Pública Federal.

**Palavras-chave:** Violência sexual. Administração Pública Federal. Ato de improbidade administrativa. Processo Administrativo Disciplinar. Demissão.

## ABSTRACT

The Federal Public Administration has been observing, since the year 2014, the number's ascension of disciplinary administrative processes originated from irregularities related to sexual violence practices. However, those processes have been receiving extremely variable correctional treatment regarding framing conducts and applying penalties, due to the absence of specific legal regulations to the matter. One of the framing possibilities of those illicit acts was its typification as an act of administrative misconduct, which has become legally unviable with the publication of Brazilian Law No. 14,230/21, so it is aimed to study the effects of this normative change in the correctional scope. Therefore, initially, the main framings regarding sexual violence used in those processes are investigated, seeking to understand how the material law is related to the exposed legal uncertainty. Secondly, it is described the disciplinary procedure adopted to frame conducts and apply penalties, to investigate any connections between its processual law and mentioned legal uncertainty. At last, it is analyzed the framing of sexual misconduct as an act of administrative misconduct and its consequent application of dismissal sentence, to then describe the implications provoked by the new law. It is revealed that not only the extinct possibility of typifying sexual offenses as administrative misconduct was appropriate, but the dismissal penalty is also the most proportional, so the Brazilian Law No. 8,429/92, before the most recent modifications, could harmonize the correctional treatment destined to those illicit. The new law, accordingly, confirm the legal uncertainty and negatively impacts the combat against sexual violence in the Federal Public Administration sphere.

**Keywords:** sexual violence. Federal Public Administration. Administrative improbity. Disciplinary administrative processes. Dismissal.

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1 – Quantidade de processos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio sexual .....	17
TABELA 2 – Distribuição dos processos, por enquadramento legal, exceto casos de análise prejudicada .....	17
TABELA 3 – Ocorrência de penalidades, por tipo de pena .....	20
QUADRO 1 – Quantidade de processos, por número de dias de suspensão .....	20

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 ASSÉDIO SEXUAL: CONCEITUAÇÃO E EFEITOS DISCIPLINARES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL</b>	<b>14</b>
2.1 Assédio sexual	15
2.2 Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição	23
2.3 Valimento do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem	26
2.4 Condutas puníveis com advertência e suspensão: artigo 116, incisos I, II, III, IX, X, XI e artigo 117, inciso V, da Lei 8.112/90	29
<b>3 APLICAÇÃO DA PENALIDADE DISCIPLINAR AOS ATOS DE VIOLÊNCIA SEXUAL</b>	<b>32</b>
3.1 Aspectos gerais dos procedimentos administrativos disciplinares	32
3.2 O enquadramento das condutas no termo de indicição	36
3.3 A sugestão e a aplicação da penalidade	40
<b>4 A TIPIFICAÇÃO DO ASSÉDIO SEXUAL COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92 E AS ALTERAÇÕES CAUSADAS PELA LEI Nº 14.230/21</b>	<b>46</b>
4.1 Improbidade do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 e assédio sexual	46
4.2 A demissão e o princípio da reserva de proporcionalidade	55
4.3 Alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21	64
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A ampliação das discussões relacionadas ao assédio sexual, termo de sentido amplo conferido popularmente às agressões sexuais de forma genérica, tem sido uma das principais motivações para a ampliação de políticas de prevenção e de combate a esta forma de violência, produzindo efeitos também na esfera administrativa federal, em que houve significativo aumento no número de processos disciplinares relacionados à matéria nos últimos anos.

Certamente, a prática de atos que ofendam a liberdade sexual de outrem pode ser objeto de sanção administrativa quando exercida por indivíduo sujeito ao Regime Jurídico Único (RJU) estabelecido pela Lei nº 8.112/90, dado o estabelecimento normativo de deveres funcionais e de condutas proibidas em que esbarram os atos de violência sexual praticados no contexto da Administração Pública Federal, para além da tutela penal exercida sobre o ilícito destacado.

Apesar de ser o mesmo o bem jurídico tutelado nas ações estatais de prevenção e de combate a essa forma de violência, ou seja, a liberdade sexual, há acentuada variação das penalidades aplicadas nos processos administrativos disciplinares (PADs) em que se concluiu pela culpabilidade do servidor, oscilando entre a advertência, a suspensão e a demissão, em virtude da ausência de tipificação disciplinar específica relativa aos atos de ofensa sexual, denotando insegurança jurídica em relação à matéria no âmbito correcional.

Corroborando as disposições normativas do RJU, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa — LIA) comportava o enquadramento dos atos de ofensa sexual em seu artigo 11, definindo-os como atos de improbidade administrativa que contrariam princípios da Administração Pública, punidos com demissão, nos termos do artigo 132, inciso IV, do RJU. No entanto, com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/21, o rol do artigo 11 passou a ser taxativo, eliminando a possibilidade de enquadramento de atos de violência sexual praticados no contexto da Administração Pública Federal como ato de improbidade administrativa.

Constatada a interferência da novidade legislativa no tratamento correcional conferido à prática de atos de violência sexual, faz-se necessário investigar quais são os efeitos da Lei nº 14.230/21 frente à tutela administrativa disciplinar da liberdade sexual, a partir da hipótese de que a eliminação de um dos possíveis enquadramentos das irregularidades em análise acarreta a fragilização da prevenção e do combate ao assédio sexual em termos gerais.

A concepção deste trabalho tem como ponto de partida a análise de dados quantitativos relativos a PADs da esfera federal relacionados a ofensas sexuais, nos quais se compreende que a prevenção e o combate a esta forma de violência não deve ser restritos ao âmbito penal, em razão da necessidade de manutenção da normalidade do serviço público e do dever administrativo de promoção de ambiente de trabalho saudável e seguro. Por entender que a pesquisa sobre esse tema deve ser continuada e ampliada, em especial após a alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/21, é que se escolheu estudar de forma mais aprofundada os efeitos disciplinares aplicáveis aos atos de assédio sexual no âmbito administrativo federal.

Assim, utiliza-se prioritariamente dados quantitativos referentes à Administração Pública Federal, que possui legislação uniforme em todo o território nacional, em razão da instituição do Regime Jurídico Único aos dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Ademais, o controle de atos administrativos das entidades vinculadas à Administração Federal é amplamente divulgado e concentrado no site da Controladoria-Geral da União, facilitando o acesso e a análise de seu conteúdo. Também se faz uso de materiais publicamente disponibilizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, da Mesa do Senado Federal, do Ministério Público do Trabalho e da Organização Internacional do Trabalho, relacionados ao assédio sexual.

Busca-se contribuir com as reflexões relativas à temática do assédio sexual no ambiente de trabalho das repartições públicas, a fim de ampliar os estudos de meios para a aplicação de sanções compatíveis com a natureza da irregularidade estudada e para investigar formas de dirimir a insegurança jurídica exposta. Como objetivo geral, tem-se a investigação das formas com que a Lei nº 14.230/21 impacta os tratamentos correcional e disciplinar

conferidos às irregularidades funcionais caracterizadas pela prática de atos que ofendam o bem jurídico da liberdade sexual, no contexto da Administração Pública Federal.

Os objetivos específicos podem ser resumidos em: descrever a tutela administrativa acerca da violência sexual, com o estudo do conceito de “assédio sexual” e das tipificações funcionais mais frequentemente ligadas à matéria; identificar as causas da aplicação desarmônica de penalidades nos processos administrativos disciplinares relacionados; descrever o procedimento para a aplicação de penalidade disciplinar; compreender a relação entre a LIA, as suas alterações e o RJU no contexto da violência sexual; e, por fim, analisar os efeitos da alteração legislativa mencionada em relação à prevenção e ao combate à violência sexual.

Para a consecução desses objetivos, destina-se o primeiro capítulo ao estudo do tratamento correccional e disciplinar conferido à violência sexual com a descrição dos enquadramentos mais utilizados no momento da aplicação da penalidade disciplinar, a fim de compreender as bases do entendimento correccional direcionado à matéria e de investigar os possíveis motivos pelos quais há tamanha discrepância entre as penalidades aplicadas, sob o ponto de vista da lei material.

O segundo capítulo tem por objetivo o estudo do processo administrativo disciplinar em si, a fim de se verificar quais os momentos processuais possuem maior relação com o enquadramento de condutas e com a aplicação de penalidades. A partir disso, serão estudados os possíveis motivos procedimentais que acarretam a variação entre os enquadramentos das condutas e que resultam na aplicação

Por fim, o terceiro e último capítulo do desenvolvimento destina-se ao estudo da violência sexual no contexto da Administração sob a luz da LIA, da doutrina e da jurisprudência dos Tribunais Superior, com o fito de compreender a definição do ilícito como ato de improbidade administrativa. As penalidades disciplinares também serão objeto de análise, com o objetivo de verificar qual delas é a mais proporcional à irregularidade estudada, dentre as mais aplicadas no contexto apresentado. Serão investigados, finalmente,



quais os efeitos produzidos pela entrada em vigor da Lei nº 14.230/21 no âmbito disciplinar relativamente aos meios de prevenção e de combate às ofensas sexuais na esfera federal.

A pesquisa desenvolvida é de carácter exploratório, descritivo e normativo e se pauta na pesquisa bibliográfica, uma vez que se analisam obras que consideradas importantes ao estudo do tema, em especial relacionadas ao Direito Administrativo como um todo e ao Direito Administrativo Disciplinar, bem como são analisados dados quantitativos disponibilizados pela Controladoria-Geral da União acerca de PADs conectados à temática. O substrato teórico é baseado em livros, teses, dissertações, artigos, revistas e cartilhas sobre a matéria.

## 2 ASSÉDIO SEXUAL: CONCEITUAÇÃO E REFLEXOS DISCIPLINARES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A tutela jurídica sobre os atos violadores da liberdade sexual se justifica pelo fato de que esta se trata de um bem jurídico merecedor de proteção específica. A liberdade sexual, que pode ser entendida como aquela parte da liberdade referida ao exercício da própria sexualidade e, de certo modo, à disposição do próprio corpo<sup>1</sup>, é um dos bens jurídicos de maior importância no ordenamento jurídico, por se relacionar à dignidade da pessoa humana, e um dos mais expostos e atacados na vida cotidiana<sup>2</sup>.

Destaque-se que, frequentemente, a ofensa à liberdade sexual não possui fim em si mesma, sendo utilizada como meio para a consecução de outros objetivos, como intimidar e chantagear a vítima, especialmente no contexto do ambiente de trabalho, em seu sentido amplo. Assim, por acarretar lesão a múltiplos bens jurídicos, os atos de violência contra a liberdade sexual configuram ilegalidade complexa, de delicada configuração típica e verificação fática, recebendo tutela de diversos ramos do Direito.

Na tutela administrativa de tais irregularidades, tem-se como fundamentação para a apuração processual e eventual aplicação de penalidades disciplinares a Constituição Federal a Lei nº 8.112, de 1990, e, até a entrada em vigor da Lei 14.230/21, tinha-se também a Lei nº 8.429/92. Não há, em nenhum dos citados diplomas legais, tipificação clara e precisa acerca de irregularidades ofensivas à liberdade sexual, de modo que a conceituação dessas condutas e o seu enquadramento nas hipóteses de punibilidade administrativa partem de uma construção doutrinária e jurisprudencial.

Para fins desta pesquisa, destacam-se, entre as ofensas à liberdade sexual, as condutas denominadas “assédio sexual”, “incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição” e “valimento do cargo”. O primeiro termo demonstra-se relevante em função de seu emprego popular e generalizado, mas nem sempre relacionado à tipificação penal, que vem contribuindo para a ampliação de políticas de prevenção e combate a tais irregularidades.

---

<sup>1</sup>CONDE, Francisco Muñoz. **Derecho Penal: parte especial**. 15ª ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 206.

<sup>2</sup>CONDE, Francisco Muñoz. *Op. cit.*, p. 205.

Já o segundo e o terceiro termo são relevantes por serem explicitamente previstos como hipóteses em que se mostra aplicável a pena de demissão, segundo a Lei 8.112/90, e, por serem intimamente relacionados à temática, devendo também ser abordados com ênfase no estudo aqui realizado.

Neste capítulo será estudada a tutela jurídica administrativo-disciplinar das condutas violadoras da liberdade sexual, com exceção da classificação do ilícito como ato de improbidade administrativa, que será estudada posteriormente, a fim de investigar a relação entre a lei disciplinar material e a insegurança jurídica exposta.

## **2.1 Assédio sexual**

Contrariamente ao Direito Penal, que tipifica de forma explícita o assédio sexual no artigo 216-A da Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001, não há, no Direito Administrativo, lei, em sentido amplo ou estrito, que tipifique, conceitue ou comine penas diretamente a essa irregularidade.

Há tipo penal, expresso no artigo 216-A do Código Penal vigente, que define o crime de assédio sexual como o ato de “constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”, cominando a penalidade de detenção, de um a dois anos. Tem-se, portanto, norma visivelmente limitadora do conceito de assédio sexual, tendo em vista que, por exemplo, se o agente não possuir sobre a vítima qualquer forma de superioridade hierárquica, já não mais é possível classificar o delito como aquele tipificado no artigo 216-A do Código Penal.

Contudo, o termo “assédio sexual” é utilizado na linguagem popular e comumente entendido em sentido mais amplo, o qual abrange todo o conjunto de condutas ofensivas à liberdade sexual alheia, não sendo necessária a existência de qualquer relação interpessoal anterior entre o agente e a vítima, diferenciando-se, assim, da tipificação penal. Nesse sentido,

destacam-se materiais informativos e normativos a respeito do assédio sexual no ambiente de trabalho.

A cartilha de prevenção ao assédio moral e sexual do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>3</sup> conceitua assédio sexual no ambiente de trabalho como “constranger colegas por meio de cantadas e insinuações constantes, com o objetivo de obter vantagens ou favorecimento sexual”. Cita, também, a conceituação dada por Maurício Drapeau, “toda conduta de natureza sexual não solicitada, que tem um efeito desfavorável no ambiente de trabalho ou consequências prejudiciais no plano do emprego para as vítimas”.

A Mesa do Senado Federal, em sua cartilha de prevenção ao assédio sexual e moral no trabalho<sup>4</sup>, define o assédio sexual como “constranger alguém, mediante palavras, gestos ou atos, com o fim de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o assediador da sua condição de superior hierárquico ou da ascendência inerente ao exercício de cargo, emprego ou função”. Apesar da conceituação próxima à tipificação penal, o mesmo documento descreve as formas de assédio sexual<sup>5</sup>, sendo elas a vertical, quando há relação hierárquica entre agressor e vítima – em que esta se encontra em posição de inferioridade, e a horizontal, quando não há distinção hierárquica qualquer entre os sujeitos.

Já o Ministério Público do Trabalho, em seu Manual Sobre a Prevenção e o Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação<sup>6</sup>, utiliza a conceituação similar à adotada no âmbito penal para o ilícito do assédio sexual. Contudo, também aponta que o agressor “deve estar em mesmo nível hierárquico ou superior ao da vítima”, ampliando a tipificação penal. Ademais, descreve duas formas em que se dá a prática do ilícito, adotando as seguintes definições:

Quando ao assédio sexual, objeto também tratado na política institucional do MPT de prevenção e enfrentamento, podem-se elucidar suas duas formas mais comuns: (i) o

---

<sup>3</sup>BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio Moral e Sexual: previna-se**. 2016. p 16. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/sc/arquivos/cartilha-assedio>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>4</sup>BRASIL. Senado Federal. **Cartilha de Assédio Moral e Sexual no Trabalho**. 2019. p 15. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-assedio-moral-e-sexual>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>5</sup>BRASIL. Senado Federal. *Op cit.* p. 19. Acesso em: 10 jan 2022.

<sup>6</sup>BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Manual sobre a prevenção e o enfrentamento ao assédio moral e sexual e à discriminação**. 2019. p. 21. Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/manuais/manual-sobre-a-prevencao-e-o-enfrentamento-ao-assedio-moral-e-sexual-e-a-discriminacao/@@display-file/arquivo\\_pdf](https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/manuais/manual-sobre-a-prevencao-e-o-enfrentamento-ao-assedio-moral-e-sexual-e-a-discriminacao/@@display-file/arquivo_pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

assédio sexual por intimidação caracterizado por incitações sexuais com o efeito de prejudicar a atuação laboral de uma pessoa ou de criar uma situação ofensiva, hostil de intimidação ou abuso no trabalho e (ii) o assédio sexual por chantagem que consiste em exigência formulada por superior hierárquico a um subordinado, para que se preste à atividade sexual, sob pena de perder o emprego ou benefícios advindos da relação de emprego.<sup>7</sup>

No âmbito internacional, tem-se o conceito dado pela Organização Internacional do Trabalho em sua Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho<sup>8</sup>, ratificada pelo Brasil, a qual define “violência e assédio” no mundo do trabalho como “conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou econômico, e inclui a violência e o assédio com base no gênero”. Acrescenta, ainda, que “violência e assédio com base no gênero” significa “violência e assédio dirigido às pessoas em virtude do seu sexo ou gênero, ou afetam de forma desproporcionada as pessoas de um determinado sexo ou gênero, e inclui o assédio sexual”.

Notadamente, os conceitos destacados divergem da tipificação legal realizada pelo Direito Penal, sendo mais abrangentes para incluir diversas formas de ofensa à liberdade sexual, não só aquela exercida no contexto do vínculo de subordinação entre o agressor e a vítima, de modo que as definições empregadas são, na realidade, mais próximas do uso coloquial do termo “assédio sexual”. Este, quando utilizado fora do âmbito jurídico, com frequência se refere a ofensas à liberdade sexual de forma generalizada, levando em consideração que a palavra “assediar” tem como significado “importunar com perguntas, propostas, etc”<sup>9</sup>, o que pode motivar a incorporação de diversas outras condutas à caracterização do ilícito.

Porém, o emprego genérico do termo “assédio sexual” não necessariamente se constitui em fenômeno negativo ou prejudicial. Em verdade, a ampliação das discussões da temática para além da esfera jurídica, em que o significado é limitado à tipificação penal, tem

---

<sup>7</sup>BRASIL. Ministério Público do Trabalho. *Op cit.* p. 20. Acesso em: 10 jan 2022.

<sup>8</sup>CONVENÇÃO sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho = VIOLENCE and Harassment Convention. 21 junho 2019. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>9</sup>FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 71.

contribuído para a conscientização, para a prevenção e para o combate a esse ilícito, com a consequente popularização do termo. Tal fato pode ser verificado, por exemplo, ao serem analisados os processos administrativos disciplinares instaurados para apurar situações de assédio sexual na Administração Pública Federal, os quais têm passado por significativo aumento.

Em 2014, nenhum processo foi instaurado para apurar supostas práticas de assédio sexual. Em 2018, o número subiu para 94 (noventa e quatro) processos. Até outubro de 2019, o total era de 60 (sessenta) processos, segundo estudo temático realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)<sup>10</sup>:

TABELA 1 - QUANTIDADE DE PROCESSOS DISCIPLINARES INSTAURADOS PARA APURAR SITUAÇÕES DE ASSÉDIO SEXUAL

Ano de instauração	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número de processos	0	2	6	19	94	60

Fonte: Controladoria-Geral da União (2020)

Importa destacar que este aumento não decorreu de alterações legislativas referentes à matéria do assédio sexual na Administração Pública Federal. Segundo o mesmo estudo, os enquadramentos de condutas identificados nesses processos são aqueles que não sofreram alteração legislativa mais gravosa a partir de 2014, ou seja, não ocorreram novas tipificações de condutas que ensejam a apuração de irregularidades relacionadas à liberdade sexual.

Nesse sentido, nos processos administrativos disciplinares em que se concluiu pela materialidade da conduta e pela aplicação de sanção, estes foram os enquadramentos utilizados<sup>11</sup>:

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS, POR ENQUADRAMENTO LEGAL, EXCETO CASOS DE ANÁLISE PREJUDICADA

<sup>10</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Assédio Sexual: Tratamento correcional do assédio sexual no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)**. 2020. p. 05. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/assedio-moral-e-sexual/Assdiosexual.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

<sup>11</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 17. Acesso em: 11 jan. 2022.

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

Fonte: Controladoria-Geral da União (2020)

Não é possível atribuir o aumento do número de apurações a um possível aumento do número de ocorrências de assédio sexual desde 2014. Com efeito, o estudo temático da CGU, que organizou os dados acima apresentados, explicita que não há relação direta entre o crescimento no número de processos e o de ilícitos, tendo em vista que a quantidade de apurações costuma ser menor que o número de casos efetivamente ocorridos<sup>12</sup>:

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

<sup>12</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 05. Acesso em: 11 jan. 2022.

Uma das razões a que se pode atribuir esta evolução na quantidade de denúncias de ofensas à liberdade sexual seria a difusão do debate acerca da temática do assédio, tendo as vítimas e as testemunhas cada vez mais comunicado a ocorrência de tais irregularidades às autoridades competentes para a instauração de processos administrativos disciplinares, apesar dos estigmas relacionados à matéria e dos efeitos que o processo administrativo eventualmente possa causar no ambiente de trabalho.

Exemplos da propagação do debate acerca do assédio sexual são os materiais informativos e normativos citados, os quais possuem condão de conscientização e prevenção da irregularidade. Ainda que não sejam de autoria das instituições vinculadas ao SISCOR, a divulgação dos materiais demonstra a tendência geral de adoção de políticas preventivas ao assédio sexual, nos âmbitos público e privado, especialmente se consideradas a época da publicação das cartilhas, que datam de 2016 a 2019, contemporâneas ao aumento de processos disciplinares relacionados ao ilícito estudado na Administração Pública Federal.

Portanto, a utilização, pela Administração Pública Federal, de significado mais abrangente e próximo ao uso cotidiano do termo “assédio sexual” tem se mostrado positiva. As condutas relacionadas ao ilícito são puníveis não apenas em razão de sua reprovabilidade, mas também porque a prática de assédio sexual, em sentido amplo, efetivamente se qualifica como inobservância dos deveres funcionais dos servidores públicos federais, sendo punível de acordo com o Regime Jurídico Único estabelecido pela Lei nº 8.112/90. No contexto das irregularidades estudadas, são aplicadas, na esfera correcional, as penas de advertência, suspensão e de demissão<sup>13</sup>.

A partir disso, extrai-se a expressão “assédio sexual”, no âmbito administrativo, mais se aproxima da definição de “violência sexual” do que da tipificação trazida pelo artigo 216-A do Código Penal. Contudo, nenhuma forma de violência contra a liberdade sexual é legal ou normativamente regulada pelo Direito Disciplinar.

Com efeito, o tratamento correcional conferido à violência sexual, conforme exposto na Tabela 2, utiliza diversos dispositivos legais para subsidiar o enquadramento das condutas,

---

<sup>13</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 127 incisos I, II e III. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.



ainda que nenhum se aproxime da tipificação exposta no artigo 216-A do Código Penal. Destacam-se, entre os dispositivos mencionados, o artigo 117, inciso IX, e o artigo 132, incisos IV e V, cuja penalidade aplicável é a de demissão, nos termos do artigo 132, *caput*, da Lei 8.112/90, *in verbis*:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Art. 117. Ao servidor é proibido:

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

As comissões de processos administrativos disciplinares também entendem, conforme a mesma tabela, que os atos de assédio sexual também se enquadram em outros dispositivos, sendo eles os artigos 116, I, II, III, IX, X, XI e artigo 117, V, da Lei 8.112/90:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

Art. 117. Ao servidor é proibido:

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

A penalidade aplicável às transgressões acima descritas pode variar entre suspensão e advertência, nos termos dos artigos 129 e 130 da Lei 8.112/90:

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

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

Apesar de também haver menção do artigo 482, alíneas “b” e “h”, da Consolidação das Leis do Trabalho, entre os enquadramentos de conduta estudados, não há previsão legal de aplicação de penalidade na esfera administrativa federal para essas condutas, motivo pelo qual não serão analisadas.

Conforme o estudo temático da CGU, dentre os processos administrativos disciplinares oriundos de denúncias de assédio sexual que resultem em aplicação de penalidade (ou seja, que concluem pela responsabilidade do servidor acusado), a pena mais aplicada é a de suspensão (42,10%), seguida da demissão (31,58%) e, por fim, da advertência (26,32%)<sup>14</sup>:

TABELA 3 - OCORRÊNCIA DE PENALIDADES, POR TIPO DE PENA

Penalidade	Número de ocorrências	Percentual (%)
Advertência	5	26,32
Suspensão	8	42,10
Demissão	6	31,58
Total	19	100%

Fonte: Controladoria-Geral da União (2020)

A penalidade de suspensão, em específico, que possui a variável temporal, contrariamente às outras duas modalidades de penalidade, não é aplicada de maneira uniforme no âmbito dos processos estudados<sup>15</sup>:

QUADRO 1 - QUANTIDADE DE PROCESSOS, POR NÚMERO DE DIAS DE SUSPENSÃO

Número de dias de suspensão	Quantidade de processos
2	1
20	1
30	4
90	2

Fonte: Controladoria-Geral da União (2020)

Desse modo, a grande variedade de penalidades aplicadas, tanto em sua natureza quanto em seu intervalo de tempo, indica certa insegurança jurídica no tratamento dado ao

<sup>14</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 15. Acesso em: 11 jan. 2022.

<sup>15</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 15. Acesso em: 11 jan. 2022.

tema pela administração pública. O assédio sexual, em seu sentido amplo, independentemente da forma com que se manifeste, atenta contra o mesmo bem jurídico, a liberdade sexual, de modo que a variação brusca de apenações e o enquadramento de condutas demonstram a alta subjetividade das conclusões de processos administrativos disciplinares relativos à matéria.

A partir disso, serão estudadas, nos seguintes tópicos, as principais capitulações feitas no âmbito correcional relativamente ao assédio sexual em sentido amplo, a fim de se verificar a objetividade dos dispositivos normativos que embasam as apenações administrativas.

## 2.2 Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição

Incontinência pública e conduta escandalosa não são sinônimos. Apesar de ambos os tipos possuírem o requisito comum de sua prática na repartição ou de ter profunda relação com o exercício das atribuições do servidor, caso praticados fora da repartição, não são tipificações intercambiáveis.

Ademais, não é necessária a prática simultânea dos dois tipos para ensejar o enquadramento no inciso V do artigo 132 da Lei 8.112/90, bastando apenas a ocorrência da incontinência pública ou da conduta escandalosa, na repartição, para a satisfação do disposto legal. Também não se exige que as condutas tipificadas sejam realizadas de forma reiterada para a configuração da falta funcional.<sup>16</sup>

Incontinência está relacionada ao comportamento desmedido, à falta de comedimento e de moderação, sendo também definida como “a maneira desregrada de viver. Trata-se da pessoa depravada, de procedimentos vulgares, escandalosos, que chocam os valores morais e os costumes”.<sup>17</sup> A pessoa incontinente é definida como “imoderada, sensual” e “pessoa imoderada em sensualidade.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 287.

<sup>17</sup>ALVES, Léo da Silva. **Curso de Processo Disciplinar**. Brasília: Cebrad, 2008., p. 130.

<sup>18</sup>FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Op. cit.* p. 418.

Relativamente à incontinência na repartição, a Lei determina que esta seja manifestada de forma pública, na presença de várias pessoas, por se tratar de infração que contraria a moralidade de forma geral, não somente a administrativa, e os costumes.<sup>19</sup>

No contexto das ofensas à liberdade sexual, a exigência de publicidade da conduta dificulta sua tipificação, dado que a prática dessas irregularidades ocorre, em geral, de modo discreto e pouco ostensivo, sem a presença de terceiros, prejudicando a produção de provas testemunhais. Por esse motivo, inclusive, o Supremo Tribunal Federal entende que a narrativa da vítima de crime contra a liberdade sexual possui significativo valor probatório, quando firme e harmônica, pois não é incomum que a palavra da vítima seja a única fonte de prova.<sup>20</sup>

Assim, a incontinência pública na repartição se trata de irregularidade ofensiva à moral e aos costumes, praticada na presença de terceiros, nos limites da repartição ou, quando fora dela, realizada em função do exercício das atribuições de servidor.

Já a conduta escandalosa, apesar de possuir o mesmo requisito da prática na repartição ou, se fora dela, em razão das atribuições de servidor, não exige a prática pública, sendo esta a maior diferença entre os tipos do inciso V do artigo 132 da Lei nº 8.112/90.

Escândalo é definido como “indignação provocada por mau exemplo”, “tumulto, escarcéu” e “fato imoral, revoltante.”<sup>21</sup> O Superior Tribunal de Justiça já proferiu entendimento em que definiu como “comportamento que não se ajusta aos limites da decência, ou seja, que mereça censura de seus semelhantes”.<sup>22</sup> Ademais, não se exige que a conduta efetivamente cause comoção geral na repartição, apenas que ela tenha potencial para tanto.

---

<sup>19</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 286.

<sup>20</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HABEAS CORPUS N. 109.390**. Paciente: Marcus Vinicius Carreira Bentes. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Mato Grosso do Sul, 09 de outubro de 2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22481856/habeas-corpus-hc-109390-ms-stf/inteiro-teor-110699553>. Acesso em: 09 jan 2022.

<sup>21</sup>FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Op. cit.* p. 301.

<sup>22</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.728 – RO (2004/0107688-4)**. Recorrente: Joel de Oliveira. Recorrido: Estado de Goiânia. Rel. Min. Nefi Cordeiro. Brasília, DF, 24 de março de 2015. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200401076884&dt\\_publicacao=06/04/2015](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401076884&dt_publicacao=06/04/2015). Acesso em: 12 jan. 2022.

Contudo, é inafastável o juízo subjetivo do que seria um fator causador de revolta, tumulto, indignação e afins, dado que isso parte de uma visão individual, formulada pelas experiências pessoais de vida, pelas crenças e ideologias. Em virtude dessa subjetividade, um ato pode ser entendido por alguns como “conduta escandalosa”; mas outros, por possuírem concepções diversas de mundo e de costumes, poderão entender que o mesmo fato, apesar de reprovável, não constitui escândalo. Outros poderão entender, ainda, que o fato sequer é reprovável.

No âmbito de trabalho, para além da Administração Pública, as ações mais associadas ao assédio sexual são a “solicitação de favores sexuais” e o “contato físico não solicitado”, segundo afirmam, respectivamente, 92% e 91% das mulheres entrevistadas que afirmaram ter sofrido assédio sexual no ambiente de trabalho, em pesquisa publicada pelo instituto Think Eva em parceria com o LinkedIn.<sup>23</sup> Nota-se que as agressões possuem caráter discreto e silencioso, de difícil constatação, de modo que nem sempre são fatores causadores de escândalo, tumulto ou indignação no ambiente de trabalho.

Eventual notoriedade da conduta também não afastaria, por si só, a subjetividade do juízo acerca do “escândalo”. Ainda que a prática ilícita seja de conhecimento geral daqueles que trabalham em determinada repartição, uma pessoa poderia considerar assédio verbal um escândalo em qualquer hipótese, enquanto outra apenas o consideraria caso haja influência da posição hierárquica dos sujeitos da agressão. De igual forma, alguém pode considerar um toque não desejado um escândalo independentemente do local em que é realizado, enquanto outro considera escandaloso somente se relacionado à região íntima da vítima.

Portanto, a configuração do tipo administrativo previsto no art. 132, inciso V, da Lei nº 8.112/90 é naturalmente dificultada em razão do caráter discreto do ilícito, que contraria o requisito da publicidade da incontinência pública, e em razão do juízo extremamente subjetivo feito para a compreensão da conduta escandalosa, por se relacionar aos valores da moral e dos costumes pessoais das autoridades que apreciam os processos relacionados à matéria.

---

<sup>23</sup>SEMAYAT, Oliveira. **O ciclo do assédio sexual no ambiente de trabalho**. Think Eva. Disponível em: <https://thinkeva.com.br/pesquisas/assedio-no-contexto-do-mundo-corporativo/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

### **2.3 Valimento do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem**

Valer-se do cargo público para a obtenção de vantagem particular, do próprio servidor ou de terceiros, representa afronta ao princípio da supremacia do interesse público, sendo a conduta tipificada para prevenir e combater as ações de servidores públicos que se utilizam de suas atribuições para atender interesses privados em prejuízo do interesse público.

É necessário que o ato seja praticado no contexto da Administração Pública para a configuração de qualquer infração administrativa, dado que o poder disciplinar não atua como fiscal da vida privada de seus servidores, a conduta conhecida como valimento do cargo constitui ação dolosa voltada para o fim específico de obter vantagem particular em detrimento da função pública, de modo que não necessariamente requer a atuação ilícita dentro do ambiente administrativo, mas requer que o agente possua o dolo de obter o resultado vantajoso em virtude do exercício do cargo.

Para o enquadramento da conduta ao tipo inscrito no artigo 117, inciso IX, da Lei nº 8.112/90, o elemento volitivo é essencial, por se tratar de desvio ou abuso de função com o fito de obtenção de vantagem. O agente deve conscientemente usufruir de sua posição como agente público para a obtenção de favorecimento pessoal não relacionado ao cargo ou função. Não havendo dolo, a ação culposa deverá ser encaixada em outro dispositivo normativo, a exemplo do descumprimento de dever previsto no artigo 116, inciso III, da referida Lei, que se refere à observância das normas legais e regulamentares.<sup>24</sup>

O objetivo da vedação em comento é inibir que aqueles que se investem de competências oriundas do exercício da função pública incorram em desvirtuamento das competências, não sendo necessário para tanto a obtenção da vantagem inicialmente almejada. Com efeito, a mera tentativa de desvirtuação dos poderes investidos no servidor para a finalidade ilícita é punível, dado que o agente público, no contexto de suas atribuições, deve

---

<sup>24</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 240.

agir em representação do Estado e não em nome próprio. Para a aplicação da pena capital, portanto, não se faz necessário comprovar o efetivo benefício do servidor ou do terceiro, nem prejuízo patrimonial ocasionado à Administração, dado não ser o patrimônio material público o bem jurídico a ser protegido.<sup>25</sup>

Em razão da não vinculação da tipificação ao resultado almejado pelo servidor, dado que o ilícito se fundamenta no dolo de abusar ou desviar os poderes funcionais, tampouco se faz necessário que a vantagem seja patrimonial. No mesmo sentido, a lei que institui a penalidade não limita a espécie de vantagem que se objetiva auferir, não havendo causa impeditiva que exclua o favorecimento sexual das hipóteses caracterizadoras da conduta “valimento do cargo”.

A punição do ilícito de natureza formal, em que a produção de resultado naturalístico é irrelevante, visa coibir o desvio de conduta do agente, de forma que evitar o resultado inicialmente pretendido é mera consequência<sup>26</sup>. Há também tutela penal do ilícito, tipificado no artigo 316 do Código Penal, que define a concussão como “exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida”<sup>27</sup>.

O crime de concussão é equiparável, em sua conceituação, à irregularidade descrita no artigo 117, XI, do RJU, com o diferencial de que a concussão é formada pela exigência, elemento coativo da conduta mediante abuso ou desvio de poder<sup>28</sup>, denotando a importância conferida pelo ordenamento jurídico à proteção da Administração Pública e do interesse público.

---

<sup>25</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.621 – DF (2009/0177095-3)**. Impetrante: Arnaldo Lionel Azevedo. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 23 de junho de 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200901770953&dt\\_publicacao=30/06/2010](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901770953&dt_publicacao=30/06/2010). Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>26</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.621 – DF (2009/0177095-3)**. Impetrante: Arnaldo Lionel Azevedo. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 23 de junho de 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200901770953&dt\\_publicacao=30/06/2010](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901770953&dt_publicacao=30/06/2010). Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>27</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>28</sup>CUNHA. Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte especial (arts. 121 a 361)**. 8 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 755.

Em virtude da amplitude interpretativa possivelmente conferida ao termo “vantagem indevida”, no tipo penal, parte majoritária da doutrina penalista entende que o proveito sexual também é abrangido pela tipificação, dado que a lei buscou incriminar qualquer forma de vantagem indevida.<sup>29</sup> Nesse sentido, Guilherme de Sousa Nucci leciona:

Pode ser qualquer lucro, ganho, privilégio ou benefício ilícito, ou seja, contrário ao direito, ainda que ofensivo apenas aos bons costumes. Entendíamos que o conteúdo da vantagem indevida deveria possuir algum conteúdo econômico, mesmo que indireto. Ampliamos o nosso pensamento, pois há casos concretos em que o funcionário deseja obter somente um elogio, uma vingança ou mesmo um favor sexual, enfim, algo imponderável no campo econômico e, ainda assim, corrompe-se para prejudicar ato de ofício.<sup>30</sup>

A amplitude interpretativa é favorecida pelo fato de que o crime contido no artigo 316 do Código Penal está no Título correspondente aos crimes contra a Administração Pública, e não aos crimes contra o patrimônio, permitindo o entendimento de que a vantagem indevida pode ter qualquer natureza, dado que o bem jurídico lesado é a própria Administração, e não os seus bens patrimoniais<sup>31</sup>.

A partir da interpretação penalista do que seria “vantagem indevida”, o “proveito pessoal” referido pela norma administrativa também comportaria favorecimentos de qualquer natureza, dada a necessidade de harmonia do sistema jurídico. A interpretação normativa não deve criar regra nova, nem desconsiderar as já existentes, e sim estar em conformidade com o sistema jurídico<sup>32</sup>, amparado o entendimento de que, na seara administrativa, o proveito pessoal também é punível nos termos do artigo 117, XI, da Lei nº 8.112/90.

Assim, caso o servidor público utilize-se das prerrogativas inerentes ao seu cargo ou à sua função com a finalidade específica de obter vantagem sexual, também poderá sofrer a sanção de demissão.

O elemento volitivo nesta irregularidade é facilmente visualizado quando se há relação hierárquica ascendente entre o agressor e a vítima, quando aquele se aproveita,

---

<sup>29</sup>CUNHA, Rogério Sanches. *Op cit.* 2016. p. 756.

<sup>30</sup>NUCCI, Guilherme de Souza. *Código Penal Comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 839.

<sup>31</sup>GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte especial, vol III**. 14 ed. Niterói: Impetus, 2017. p. 792.

<sup>32</sup>SORMANI, A. **Harmonia sistêmica do ordenamento jurídico?**. Revista CEJ, v. 6, n. 18, p. 117-119, 13 set. 2002.



conscientemente, do poder intimidatório relacionado à subordinação da vítima para coagi-la a ceder às suas vontades, tendo em vista que a influência exercida pelo cargo ou função é flagrante no contexto hierárquico.

Não somente a hierarquia induz à percepção de valimento do cargo para obtenção de proveito pessoal, pois o cargo pode facilitar a prática delitiva de outras formas, a exemplo de um funcionário que possui as chaves de um dos banheiros femininos da repartição, a fim de prestar serviços de higiene e limpeza no local, e as utiliza para acessar o local e praticar condutas de caráter sexual contra as vítimas que lá estejam.

Contudo, é inafastável o nexos causal entre as atribuições do cargo e a obtenção (ou tentativa de obtenção) de proveito pessoal, o que nem sempre é verificado nos casos de violência à liberdade sexual. Assim, tem-se que o tipo prescrito no artigo 117, IX, da Lei nº 8.112/90, apesar de não depender de juízo subjetivo, é restritivo e não abrange todas as formas de violência sexual que podem eventualmente serem objeto de sanção disciplinar.

#### **2.4 Condutas puníveis com advertência e suspensão: artigo 116, incisos I, II, III, IX, X, XI e artigo 117, inciso V, da Lei 8.112/90**

O artigo 116 da Lei nº 8.112/90 institui os deveres funcionais dos servidores públicos submetidos ao Regime Jurídico Único, e a inobservância aos incisos constitui infração administrativa punível com advertência ou suspensão<sup>33</sup>. O artigo 117, por sua vez, explicita as condutas vedadas aos servidores públicos federais, sendo aplicadas as penalidades de advertência ou de suspensão à prática do inciso V do referido dispositivo.

São os enquadramentos utilizados nos processos administrativos disciplinares em matéria de assédio sexual em sentido amplo os seguintes:

- Art. 116. São deveres do servidor:
- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
  - II - ser leal às instituições a que servir;
  - III - observar as normas legais e regulamentares;

---

<sup>33</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Arts. 129 e 130. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;

Art. 117. Ao servidor é proibido:

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

Com efeito, os termos utilizados nos dispositivos citados também permitem um juízo subjetivo do enquadramento das condutas. Por exemplo, apesar de “dedicação” e “zelo” serem expressões adotadas cotidianamente, com o mesmo significado, o grau de lesividade da conduta pode levar uma pessoa a considerar que houve falta de zelo, mas outra pode considerar um erro escusável por parte de quem a pratica. O mesmo é aplicável aos demais incisos.

É perceptível, assim, que uma mesma conduta irregular constitui, especialmente em se tratando de matéria de agressões sexuais, uma multiplicidade de infrações. Isso se deve, principalmente, à ausência de determinação legal dos conceitos jurídicos aplicados em esfera disciplinar – que é ainda mais presente quando da instituição dos deveres funcionais dos servidores.

Quando uma mesma ação implica a transgressão a vários deveres ou se enquadra em múltiplas vedações, tem-se concurso formal de irregularidades, alterando a penalidade imposta, de acordo como Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2020, p. 220):

Em alguns casos, porém, a conduta do acusado se enquadra em mais de uma das hipóteses previstas na lei, ou ainda o servidor pratica um conjunto de ações ou omissões que configuram várias condutas tipificadas como infração. No caso da prática de mais de uma conduta, onde cada uma tem seu respectivo enquadramento, independente um do outro, ocorre o que se chama de concurso material de infrações. Já quando o acusado através de uma única conduta viola mais de uma das hipóteses previstas na norma como infração, ocorre o concurso formal de infrações. Tanto no concurso formal quanto no concurso material de infrações, na indicição deverão constar ambos os enquadramentos da (s) conduta (s), sendo que a diferenciação será relevante para a aplicação da pena, que será tão somente agravada no concurso formal (aplica-se a pena prevista para a infração mais grave, majorada em função do concurso), e cumulada, se compatíveis, no concurso material (aplicam-se cumulativamente as penas previstas para cada uma das infrações, sendo compatíveis).

Justifica-se, com isso, a possibilidade normativa de variação de penalidades aplicadas tanto quanto à modalidade (advertência, suspensão ou demissão) quanto ao período de tempo (caso da pena de suspensão, que pode durar de 1 a 90 dias).

Em virtude da tendência administrativa a tipificar condutas abertas e indeterminadas, o próximo capítulo se destina à investigação do procedimento correcional de aplicação de penalidades disciplinares sob a luz dos “conceitos administrativos indeterminados” e sua influência sobre a punição disciplinar.

### **3 APLICAÇÃO DA PENALIDADE DISCIPLINAR AOS ATOS DE VIOLÊNCIA SEXUAL**

O dever de apuração de eventuais irregularidades sobre as quais a Administração tenha conhecimento está previsto no artigo 143 da Lei nº 8.112/90, que também prescreve a adoção dos procedimentos de sindicância ou de processo administrativo disciplinar para promover a investigação do suposto ilícito.

Com efeito, a necessidade de procedimento apuratório prévio à aplicação de medidas sancionatórias não deriva somente de disposição legal, mas também dos princípios norteadores do Estado de Direito, que barram a atuação estatal abusiva, assegurando direitos e garantias fundamentais aos indivíduos, evidentemente no contexto do *ius puniendi*, destacando-se o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Nesse contexto, tendo em vista a ausência de tipificação própria que discipline as irregularidades derivadas de violência sexual no âmbito administrativo federal, serão estudados os procedimentos cabíveis, bem como as medidas adotadas pelas autoridades administrativas envolvidas para promover o adequado enquadramento das condutas e a aplicação da penalidade, com o fito de verificar a relação entre a lei disciplinar processual e a insegurança jurídica em estudo.

#### **3.1 Aspectos gerais dos procedimentos administrativos disciplinares**

A Lei nº 8.112/90 institui uma pluralidade de procedimentos administrativos aptos a promover a apuração de irregularidades disciplinares no âmbito correcional, divididos em duas categorias: procedimentos investigativos e procedimentos acusatórios<sup>34</sup>. No contexto das

---

<sup>34</sup>MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO/GABINETE DO MINISTRO (Brasília). Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, [S. l.], p. 102, 16 nov. 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367). Acesso em: 2 fev. 2022. Arts. 6º e 7º.

irregularidades que atentam contra a liberdade sexual, os procedimentos mais utilizados são a Sindicância Investigativa e o Processo Administrativo Disciplinar.

Sindicâncias Investigativas (SINVE) são procedimentos de natureza inquisitória, costumeiramente prévios aos processos administrativos disciplinares, em virtude de serem destinados à apuração da existência de falta disciplinar quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório<sup>35</sup>.

Não há aplicação de penalidade oriunda de SINVE, por isso é prescindível a observância do contraditório e da ampla defesa. Dado o seu caráter sumário, não possui rito próprio definido em lei, bem como são realizadas de forma sigilosa e discricionária<sup>36</sup>. Por estas razões, o procedimento investigativo não possui influência direta na aplicação de penalidades disciplinares para além de obtenção de elementos probatórios, como também não possui etapa própria voltada ao enquadramento das irregularidades eventualmente apontadas.

No contexto das irregularidades oriundas de violência sexual, as SINVE são instauradas quando os indícios de autoria ou de materialidade da conduta são escassos, a exemplo da vagueza dos termos da denúncia administrativa que causa dúvida razoável acerca da identidade do autor ou da própria natureza da irregularidade. Assim, o procedimento investigativo é instaurado para a verificação prévia de autoria e materialidade da conduta e para a obtenção de elementos probatórios que poderão auxiliar na instrução de processo administrativo disciplinar.

Em virtude da inexistência de aplicação de penalidade oriunda de SINVE no contexto do assédio sexual, esta pesquisa se restringe à apreciação do processo administrativo disciplinar.

---

<sup>35</sup>MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO/GABINETE DO MINISTRO (Brasília). Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, [S. l.], p. 102, 16 nov. 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367). Acesso em: 2 fev. 2022. Art. 19.

<sup>36</sup> MEIRELLES, Hely Lopes et. al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed.. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 705.

Os Processos Administrativos Disciplinares (PAD) são procedimentos de natureza acusatória, que possuem como requisito de validade, entre outros, a presença do contraditório e da ampla defesa<sup>37</sup>, tendo em vista que do PAD pode resultar a aplicação de penalidade disciplinar. Possui rito específico regulamentado pela Lei nº 8.112/90, em seu Título V, que prevê a divisão do procedimento em três fases: instauração, inquérito administrativo e julgamento<sup>38</sup>.

A instauração refere-se ao ato administrativo válido que institui a Comissão de PAD, que deve ser formada por três servidores estáveis designados pela autoridade competente<sup>39</sup>, sempre que esta entender pela necessidade de apurar a notícia de irregularidade mediante PAD, tendo em vista a obrigatoriedade de apuração de ilícitos instituída pelo artigo 143 da Lei nº 8.112/90, além de que, no momento do juízo de admissibilidade, vigora o princípio do *in dubio pro societate*, ou seja, em caso de dúvida, opina-se pela instauração<sup>40</sup>.

Contudo, tal obrigação não é absoluta, tendo em vista que a irregularidade noticiada passa por juízo de admissibilidade, que pode concluir pela inexistência de infração disciplinarmente censurável. Nesse sentido, a ausência de previsão legal expressa reguladora da violência sexual na Administração pode levar a autoridade competente ao arquivamento da notícia, em face da aparente impossibilidade de apuração disciplinar motivada por juízo subjetivo acerca do que seria conduta sexualmente ofensiva.

Caso o juízo de admissibilidade entenda pela instauração do procedimento, dá-se início à fase de inquérito administrativo, em que se concentram as atividades da comissão processante, compreendendo as subfases de instrução, de defesa e de relatório<sup>41</sup>.

Com a instrução, a Comissão promove a busca pela verdade material mediante a produção de provas admitidas em direito, a fim de afirmar sua convicção acerca da

---

<sup>37</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 153. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>38</sup>*Ibid.*, Art. 151.

<sup>39</sup>*Ibid.*, Art. 149.

<sup>40</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 48.

<sup>41</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 151 inciso II. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

culpabilidade ou absolvição do acusado. A atuação imparcial e independente é compulsória<sup>42</sup>, dado que à Comissão incumbe a instrução processual, produção de provas e a manifestação de opinião acerca da penalidade aplicável.

O final da sub-fase instrutória é marcada pelo termo de indicição, documento em que a Comissão promove o enquadramento inicial das condutas apuradas conforme as provas coletadas e, então, a citação do acusado para apresentação de defesa escrita.

O enquadramento final das condutas apuradas ocorre com a elaboração do relatório final, depois do recebimento e apreciação da defesa, encerrando o inquérito e preparando os autos para a fase de julgamento, com a dissolução do trio processante e a apreciação do feito pela autoridade julgadora competente.<sup>43</sup>

Na fase de julgamento, a autoridade julgadora tem vista dos autos, realizando apreciação material e formal do processo. Em razão da vigência do princípio do livre convencimento motivado, ela pode divergir do entendimento adotado pelo trio processante caso seja contrário às provas dos autos<sup>44</sup>, caso em que poderá agravar ou abrandar a penalidade proposta, bem como isentar o acusado de responsabilidade<sup>45</sup>.

Vê-se que o juízo de admissibilidade, o termo de indicição, o relatório final e a decisão final da autoridade julgadora concentram juízo de valoração dos fatos, relacionando-se à problemática da abertura conceitual das definições legais administrativas expostas no RJU. No contexto processual, essa dificuldade é evidenciada pela promoção da correspondência entre fato e norma nos documentos citados.

Tendo em vista que o âmbito correccional confere tratamento variável às irregularidades oriundas das práticas de ofensas sexuais, os próximos tópicos se destinam à investigação dos procedimentos de indicição, relatório e julgamento a fim de se compreender

---

<sup>42</sup>BRASIL. Lei n° 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 150. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>43</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 73.

<sup>44</sup>BRASIL. Lei n° 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 168. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>45</sup>BRASIL. Lei n° 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 168, parágrafo único. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

como os métodos adotados para os enquadramentos de conduta e aplicação de sanções se relacionam com essa insegurança jurídica.

### **3.2 O enquadramento das condutas no termo de indicição**

O termo de indicição é o primeiro documento formal de acusação do processo administrativo disciplinar. Deve apontar os fatos ilícitos imputados ao servidor acusado, o enquadramento legal e as provas que subsidiam o entendimento da comissão<sup>46</sup>. É a partir disso que o acusado elabora sua defesa escrita, dada a delimitação dos fatos contra os quais deve o servidor se defender.

Em virtude de estabelecer estrita relação entre fato e norma, a indicição frequentemente esbarra na dificuldade de enquadramento promovida pela característica abertura conceitual das tipificações disciplinares utilizadas pelo Direito Administrativo para a prescrição de conduta de seus servidores, especialmente em se tratando de violência sexual, que não recebe tratamento normativo explícito.

A partir disso, as comissões vêm relacionando as condutas tidas como assédio sexual em sentido amplo a uma variedade de irregularidades administrativas, com a consequente diversidade de apenações aplicadas, sob a justificativa de que as normas disciplinares são demasiadamente abstratas, comportando enquadramentos e penalidades variados ainda que as condutas atentem contra o mesmo bem jurídico, a liberdade sexual.

Essa “abertura” normativa, contudo, não se trata de vício legislativo, e sim da instituição de conceitos jurídicos indeterminados que permitem uma maior margem de interpretação para o agente público aplicador da norma. A utilização de expressões ou termos plurissignificativos permite, conforme Raquel Carvalho, que uma norma inicialmente vaga se mantenha indeterminada mesmo depois de interpretada diante de uma realidade, mesmo após

---

<sup>46</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 161. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.



a hermenêutica à luz dos princípios integrantes do regime jurídico administrativo, de modo que não restringe seu significado a apenas uma hipótese<sup>47</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello atribui aos conceitos jurídicos indeterminados, o que chama de “fluidez das expressões da lei”, o pressuposto da discricionariedade administrativa, ao conceituá-la nos seguintes termos:

(...) margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente(...) <sup>48</sup>

Apesar de expressões de conteúdo variável permitirem a caracterização abstrata de hipóteses de incidência das normas administrativas, isso não necessariamente significa que exista mais de uma solução equitativamente válida para o mesmo fato. Existe corrente doutrinária que entende que a lei, ao condicionar a atuação administrativa a um conceito jurídico indeterminado, somente aceita uma solução justa, derivada da subsunção dos fatos mediante um processo lógico jurídico, motivo pelo qual exclui a possibilidade de absoluta discricionariedade<sup>49</sup>.

Neste sistema normativo aberto, prepondera a atividade hermenêutica, “no sentido de interpretação e criação da própria norma jurídica, tendo por norte a lei, por meio da subsunção do fato concreto à lei e princípios, atingindo a solução jurídica adequada a ser integrada ao sistema”<sup>50</sup>. Isso se justifica pelo fato de que o legislador não pode exaurir normativamente a

---

<sup>47</sup>CARVALHO, Raquel. **Conceito jurídico indeterminado: discricionariedade ou vinculação?**. Raquel Carvalho. Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2019/06/11/conceito-juridico-indeterminado-discricionariedade-ou-vinculacao/>. Acesso em: 04 fev. 2022..

<sup>48</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª. ed. 6ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 48.

<sup>49</sup>BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Conceitos Jurídicos Indeterminados. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 89-105, jun. 1999. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista16/revista16%20%20JOS%C3%89%20ALFREDO%20DE%20OLIVEIRA%20BARACHO%20%E2%80%93%20Teoria%20geral%20dos%20Conceitos%20legais%20indeterminados.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022, p. 93.

<sup>50</sup>DEL CLARO, Maria Ângela Marques. O Direito Administrativo e a Doutrina dos Conceitos Jurídicos Indeterminados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, jun. 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdupr.v40i0.1741>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1741>. Acesso em: 04 fev. 2022, p. 164.

atividade pública, em razão de não ser capaz de acompanhar a mobilidade da vida social, e de não ser possível prender, rígida e absolutamente, a atividade administrativa aos contornos estabelecidos pelo Poder Legislativo, acarretando violação ao princípio da independência entre as esferas de poder.<sup>51</sup>

A atividade interpretativa, contudo, não é ilimitada, tendo em vista a finalidade cogente da Administração ao atendimento do interesse público, além da necessidade de observância aos princípios administrativos constitucionalmente estabelecidos. A partir disso, entende parte da doutrina que não há um poder discricionário propriamente dito, e sim um dever discricionário, tendo em vista que a atuação administrativa está sempre vinculada ao menos à finalidade última, devendo o agente “encontrar na própria lei a confluência da opção ótima, em atenção ao interesse público, para dar concretude ao ato com origem em conceito aparentemente indeterminado”<sup>52</sup>.

Dado que o próprio ordenamento jurídico baliza as possibilidades interpretativas, a sanção administrativa oriunda de conceitos jurídicos indeterminados não ofende os direitos subjetivos daqueles submetidos ao vínculo com a Administração, por tratar-se de adequação entre a realidade e as normas prescritivas de conduta, e não de inovações legislativas operadas sob o pretexto da interpretação de normas abertas.

No âmbito disciplinar, este entendimento evidencia-se diante do respeito às garantias fundamentais atreladas ao Estado de Direito, que impede a atuação administrativa abusiva no sentido de escolha livre do enquadramento e da sanção aplicáveis, mediante critério de conveniência e oportunidade. O exercício da atividade disciplinar decorre do atendimento ao interesse público, de modo que a interpretação e aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados seriam atividades estritamente vinculadas<sup>53</sup>.

Ao passo em que o sistema aberto pode trazer dificuldades relativas ao enquadramento de condutas relacionadas à violência sexual no âmbito disciplinar, ele justifica a persecução administrativa de irregularidades não tipificadas de forma expressa e literal no

---

<sup>51</sup>DEL CLARO, Maria Ângela Marques. *Op. cit.* p. 165.

<sup>52</sup>DEL CLARO, Maria Ângela Marques. *Op. cit.* p. 163.

<sup>53</sup>PEREIRA, F. H. U. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa à luz da Teoria da Adequabilidade normativa. **Revista CEJ**, v. 11, n. 36, p. 30-38, 8 mar. 2007, p.31.

ordenamento jurídico. Isso não implica que o *ius puniendi* disciplinar seja exercido de forma descriteriosa, pois deve observar os direitos e garantias fundamentais dos servidores, sendo os procedimentos acusatórios os meios cabíveis para tanto.

Assim, no momento da elaboração do termo de indicição e do relatório final, tem-se a pura expressão da doutrina dos conceitos jurídicos indeterminados. As condutas irregulares devem ser correspondentes ou à violação dos deveres funcionais expressos no artigo 116, ou às vedações contidas no artigo 117, ou às hipóteses de demissão previstas no artigo 132, todos da Lei nº 8.112/90. Devem ser considerados o fato objetivo e, sobretudo, o ânimo subjetivo do servidor para o enquadramento do ato na definição legal que melhor o comporta<sup>54</sup>.

Os dispositivos destacados são manifestações legais do poder disciplinar, cuja principal finalidade é a normalidade do serviço público<sup>55</sup>. A noção de necessidade de proteção ao bem jurídico da liberdade sexual, no âmbito administrativo, deriva do plano axiológico, que justifica o exercício do *ius puniendi* estatal relativo a esse ilícito em todas as suas esferas, ainda que possua pouca regulamentação legal. Neste contexto, a fluidez das expressões da lei permite à autoridade administrativa adequar as condutas violadoras da liberdade sexual às definições legais de condutas que ofendem a Administração Pública, pois os danos decorrentes da violência sexual constituem, indiretamente, danos à Administração.

Em virtude disto, as condutas relacionadas ao ilícito são comportadas em uma gama de descrições normativas nos processos estudados, constituindo conflito aparente de normas e acarretando insegurança jurídica no âmbito correcional. Assim como a esfera penal, a esfera administrativa utiliza-se dos princípios da alternatividade, da subsidiariedade e da consunção, nesta ordem, a fim de encontrar a definição legal que melhor se amolda à conduta praticada e solucionar o conflito de normas<sup>56</sup>.

O princípio da alternatividade prescreve a impossibilidade de enquadramento de uma mesma conduta em duas hipóteses legais contraditórias, a exemplo de uma que exija a

---

<sup>54</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020., p. 320.

<sup>55</sup>COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar: Temas Substantivos e Processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 8.

<sup>56</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 221.

presença de dolo e outra que admita a prática da irregularidade mediante culpa. Trata-se de juízo relativo entre as normas aplicáveis, a fim de que seja aferida eventual incompatibilidade entre os enquadramentos.

Verificada a compatibilidade entre os enquadramentos, as definições legais devem ser apreciadas sob o princípio da subsidiariedade, com o fito de verificar se uma delas abrange ou contém a outra, caso versem sobre a mesma espécie de irregularidade, em um juízo que parte de uma norma mais ampla para uma mais estrita. Nesse sentido, prevalecerá a norma mais grave sempre que as circunstâncias dos fatos forem suficientes para constatar a gravidade da conduta em si.

Por fim, aplica-se o princípio da consunção quando for possível observar que uma das hipóteses legais foi apenas um meio para a prática de outra, de resultado mais gravoso, a exemplo da violação aos deveres funcionais contidos no artigo 166 do RJU, que costuma ser meramente uma etapa para a concretização de conduta irregular mais grave.

O relatório final pode alterar o enquadramento inicial das condutas promovido pelo termo de indicição, caso a comissão, ao receber e apreciar a defesa escrita, adquira nova visão dos fatos. Nesse caso, deverá o trio processante percorrer novamente o procedimento descrito, sob a luz dos princípios da alternatividade, da subsidiariedade e da consunção.

Tendo em vista que o Relatório Final também sugere a pena aplicável para subsidiar a decisão da autoridade julgadora, a partir do enquadramento de condutas definitivo, o próximo tópico se destina ao estudo da aplicação da penalidade.

### **3.3 A sugestão e a aplicação da penalidade**

A decisão da autoridade julgadora ao final do PAD em muito se relaciona às conclusões do relatório final. No relatório, deverão constar, entre outros elementos, as condutas irregulares que são imputadas ao agente, as provas que fundamentam a conclusão e a sugestão de penalidade, considerando-se as circunstâncias agravantes e atenuantes.

Cabe destacar, novamente, que as condutas imputadas ao agente devem estar acompanhadas da capitulação legal correspondente, sendo possível alterar as conclusões do termo de indiciamento no relatório em razão das alegações da defesa escrita. Para este enquadramento, também deverão ser observados os procedimentos utilizados no momento do indiciamento, com o juízo de adequabilidade segundo os princípios da alternatividade, da subsidiariedade e da consunção.

Havendo conclusão pela responsabilidade do servidor, é obrigatória a sugestão de penalidade aplicável, dentre aquelas descritas no artigo 127 da Lei nº 8.112/90, quais sejam: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria, destituição do cargo em comissão ou destituição da função comissionada. Assim, o vocábulo “sugestão” não se refere à opinião acerca da aplicação ou não da penalidade, e sim à recomendação direcionada à autoridade julgadora sobre qual delas deverá ser imposta ao acusado.

O RJU estabelece, ainda, a obrigatoriedade de observância das circunstâncias atenuantes e agravantes da conduta em dois momentos processuais: na apresentação do relatório final pela comissão<sup>57</sup> e na efetiva aplicação da penalidade<sup>58</sup>. No entanto, não há disciplina legal delimitadora das circunstâncias que possuem valor processual atenuador ou agravador no âmbito administrativo.

Ao receber o relatório, a autoridade julgadora poderá concluir das seguintes formas: acatar parcialmente o relatório, reconhecendo a responsabilidade do servidor, mas aplicando pena diferente da sugerida pela comissão; rejeitar o relatório no que tange à sanção ou absolvição do acusado, decidindo contrariamente às conclusões e sugestões do relatório; ou rejeitar o relatório e entender pela necessidade de refazimento dos trabalhos, em razão de a instrução não ter sido suficiente para conferir certeza à autoridade no julgamento apenas com os elementos constantes nos autos<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 165, § 2º. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>58</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 128. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>59</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p.341-342.

A penalidade sugerida deverá ser correspondente à capitulação legal dos fatos, não havendo discricionariedade do trio processante para propor pena diversa daquela que o RJU impõe para a irregularidade respectiva. Assim, uma vez definido o enquadramento, a pena é vinculada, restando pouca ou nenhuma margem de discricionariedade nesta etapa<sup>60</sup>.

Apesar da vinculação da sanção, a aplicação das penalidades de advertência e de suspensão deverá observar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais<sup>61</sup>, constituindo verdadeiro procedimento de dosimetria da pena, que pode implicar a alteração da penalidade ao final do procedimento.

Ao se considerar que a advertência é aplicada a determinadas infrações “que não justifiquem imposição de penalidade mais grave”<sup>62</sup>, e que a suspensão é cabível aos casos de “reincidência de faltas puníveis com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão”<sup>63</sup>, destaca-se a liberdade do trio processante e da autoridade julgadora no momento do emprego da penalidade.

A dosimetria da pena no âmbito administrativo é também prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), que estabelece em seu artigo 22, § 2º, que “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”<sup>64</sup>.

Parte da doutrina administrativa acompanha o entendimento da necessidade de dosimetria de todas as penas, em virtude da observância às garantias do cidadão, que impõem a busca pelo equilíbrio das sanções, produzindo justiça no plano dosimétrico<sup>65</sup>. O RJU, contudo, deixa de explicitar quais parâmetros deverão ser utilizados pelas comissões no

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>61</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 128. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>62</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 129. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>63</sup>BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 130. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>64</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Art. 22, § 2º. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>65</sup>DEL CLARO, Maria Ângela Marques. *Op. cit.* p. 173.

momento da dosimetria, conferindo liberdade aos trios processantes e das autoridades julgadoras para a consideração de quaisquer circunstâncias que sejam consideradas agravantes ou atenuantes. Assim, justifica-se, por exemplo, a disparidade entre quantidades de dias de suspensão em PADs exposta no Quadro 1.

Porém, existe entendimento de que não é cabível a dosimetria da penalidade de demissão, afastando-se o julgamento subjetivo e impondo-se o julgamento objetivo das penalidades capitais. No Parecer AGU nº GQ-177<sup>66</sup>, vinculante, foi proferida orientação de que a medida de aplicação de penalidade capital se impõe sem qualquer margem de discricionariedade de que possa valer-se a autoridade administrativa. Similarmente, o Parecer AGU nº GQ-183, vinculante, entende que as normas que impõem a aplicação de penas capitais são revestidas de caráter imperativo, constituindo dever indeclinável da autoridade julgadora.

Este entendimento deriva da redação do artigo 132 da Lei nº 8.112/90, dispondo que “a demissão será aplicada nos seguintes casos”, e não “a demissão poderá ser aplicada nos seguintes casos”. Dado o caráter categórico dos termos utilizados pelo legislador, há impedimento à interpretação normativa que confere juízo de discricionariedade às autoridades julgadoras no momento da aplicação da penalidade demissória.

O Superior Tribunal de Justiça tem adotado posicionamentos diversos e conflitantes entre si acerca da imperatividade da pena demissória. O Tribunal Superior vem entendendo que devem ser observadas todas as garantias processuais subjetivas estabelecidas pelo ordenamento jurídico, entre elas a garantia de individualização das penas, inclusive no exercício do direito sancionador<sup>67</sup>. Contudo, também vem proferindo entendimentos em concordância com a interpretação literal da lei, que não admite a dosimetria da penalidade de demissão, que poderia acarretar a sua conversão em penalidade diversa da legalmente vinculada<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 347.

<sup>67</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020, p. 349.

<sup>68</sup>*Ibid.*, p. 349.

No âmbito das irregularidades funcionais derivadas da prática de violência sexual, a discricionariedade no momento da sugestão e da aplicação da pena, justificadas por sua dosimetria segundo critérios subjetivos, embasam a desarmonia do tratamento conferido no âmbito disciplinar a esse ilícito. Com efeito, o juízo subjetivo das comissões de PAD e das autoridades julgadoras está presente em várias fases do processo, gerando dissonância entre os entendimentos de cada caso de ofensa sexual.

No início do procedimento, a autoridade julgadora realiza juízo de admissibilidade da notícia de irregularidade, sendo compulsória a apuração disciplinar de qualquer irregularidade. A ausência de norma expressa acerca da violência sexual pode levar a autoridade a decidir pelo arquivamento da denúncia administrativa, pois, não havendo definição legal desta irregularidade, fica a critério subjetivo da autoridade decidir se a denúncia descreve ou não conduta de ofensa sexual, conforme sua visão particular. Assim, manifestações mais discretas dessa forma de violência, como comentários impertinentes relativos ao corpo da vítima, podem ser vistas com certa naturalidade por autoridades julgadoras que entendam que o fato não constitui gravidade suficiente apta a ensejar a atuação disciplinar, acarretando o arquivamento.

O juízo subjetivo é transferido à comissão processante no momento da elaboração do termo de indicição. Ainda que o enquadramento das condutas deva ser compatível com os princípios da alternatividade, da subsidiariedade e da consunção, os conceitos jurídicos indeterminados não reduzem as possibilidades de enquadramento e sustentam a subjetividade das comissões ao analisar a redação legal, realçando a problemática levantada pelos conceitos jurídicos indeterminados.

No relatório final, mantém-se o juízo subjetivo no momento do delineamento final das condutas praticadas e sua definição legal, cuja conclusão pode ser alterada em função da apreciação da defesa escrita. Ainda, é nesta fase em que o trio processante sugere a penalidade, devendo observar a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes, os antecedentes funcionais do servidor, a natureza e a gravidade da infração cometida e os danos que dela provierem para o serviço público, que não possuem parâmetros legalmente definidos



para subsidiar as conclusões da comissão, realçando o caráter subjetivo da sugestão de penalidade.

Por fim, a decisão administrativa do processo concentra o juízo subjetivo na figura da autoridade julgadora, que poderá entender que as conclusões da comissão são contrárias às provas dos autos e proferir entendimento diverso. Assim, a autoridade opera nova análise do enquadramento das irregularidades, bem como da penalidade sugerida, considerando-se agravantes e atenuantes, a fim de subsidiar o julgamento que entende ser o mais justo, evidenciando-se o elemento subjetivo do procedimento.

Contudo, a partir da entrada em vigor da Lei nº 8.429/92 e antes da vigência da Lei nº 14.230/21, havia possibilidade de uniformização normativa e jurisprudencial ao tratamento dado à prática de assédio sexual no âmbito disciplinar e correcional. No próximo capítulo, serão investigadas as formas em que se daria tal uniformização e seus efeitos, como também os impactos acarretados pela entrada em vigor da Lei nº 14.230/21 diante disso.

#### **4 A TIPIFICAÇÃO DO ASSÉDIO SEXUAL COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92 E AS ALTERAÇÕES CAUSADAS PELA LEI Nº 14.230/21**

A tipificação do assédio sexual como ato de improbidade administrativa era um dos enquadramentos utilizados por comissões de PADs conclusivas pela culpabilidade do servidor, notadamente nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 combinado com o artigo 132, inciso IV, da Lei nº 8.429/92. Contudo, a vigência da Lei nº 14.230/21 impede o enquadramento do assédio sexual como ato de improbidade, fazendo-se necessário explicitar os efeitos dessa alteração legislativa.

Neste capítulo, será investigada a relação estabelecida entre a Lei nº 8.429/92 e a prática de assédio sexual no âmbito da Administração Pública Federal e sua relevância, considerando-se que o RJU impõe a penalidade de demissão aos servidores ímprobos nos termos da lei. Também serão estudadas as sanções disciplinares de advertência, de suspensão e de demissão sob a luz do princípio da reserva de proporcionalidade e, por fim, os impactos promovidos pela entrada em vigor da Lei nº 14.230/21 na Administração Pública.

##### **4.1 Improbidade do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 e assédio sexual**

O artigo 132, inciso IV, da Lei nº 8.112/90 comina a pena de demissão aos servidores que pratiquem atos de improbidade administrativa, não fazendo distinção acerca da espécie de ato de improbidade dentre as previstas na Lei nº 8.429/92, sendo elas: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao Erário e que atentam contra os princípios da Administração Pública. Havendo prática de ato de improbidade administrativa de qualquer espécie, a sanção disciplinar é a mesma.

Na redação anterior da LIA, os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública eram definidos como “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”, adotando

descrição aberta de condutas configuradoras de atos de improbidade administrativa. Nos incisos, de forma exemplificativa, constam modelos de condutas específicas que caracterizam ato de improbidade administrativa.<sup>69</sup>

Dada a descrição aberta das condutas no *caput* do artigo 11 da LIA, os atos que acarretam a violação dos princípios administrativos, explícitos ou implícitos, também poderiam ser enquadrados como improbidade administrativa, dispensando-se a ocorrência de dano ao patrimônio público, nos termos do artigo 21, inciso I, da Lei nº 8.429/92, revogado pela Lei nº 14.230/21.

No entanto, nem toda inobservância aos princípios administrativos configura improbidade administrativa. Com efeito, a cogência do respeito aos princípios implica que qualquer conduta praticada em oposição a eles seja inválida, como uma forma de sanção à violação de deveres legal e constitucionalmente instituídos<sup>70</sup>. Contudo, nem toda inobservância a princípio pode ser definida como ato de improbidade administrativa.

Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o ato ímprobo deve, logicamente, violar o princípio da probidade administrativa, sendo este entendido como o “dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”.<sup>71</sup> De igual forma, é entendimento do Tribunal Superior que é pressuposto para a configuração do ato ímprobo a existência de um ato irregular praticado mediante má-fé do sujeito ativo da antijuridicidade.

Em complemento, a configuração do ato de improbidade do artigo 11 dispensava a comprovação de dolo específico, bastando a presença do “dolo genérico”.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup>HOLANDA JR, André Jackson de. DE TORRES, Ronny Charles L. **Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 366.

<sup>70</sup>GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e a sua densificação. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 3, n. 35, abr. 2002. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/854/840>. Acesso em: 24 ago. 2022. p. 09.

<sup>71</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL Nº 909.446 – RN (2006/0269878-5)**. Recorrente: Francisco Carlos de Oliveira e outros. Recorrido: Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 06 de abril de 2010. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200602698785&dt\\_publicacao=22/04/2010](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602698785&dt_publicacao=22/04/2010). Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>72</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL Nº 772.241 - MG (2005/0129312-3)**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Marcos Raymundo Pessoa Duarte e outro.

Consequentemente, é suficiente que o servidor queira praticar o os elementos objetivos que formam o ato de improbidade, não sendo necessário que o agente possua finalidade específica para a configuração do tipo, ou seja, causar prejuízo à Administração Pública.<sup>73</sup>

Em um primeiro plano, evidencia-se que a prática de violência sexual no âmbito da Administração Pública é improbidade administrativa por natureza. O servidor público que se valha das prerrogativas funcionais ou facilidades promovidas em razão de seu cargo para agir em função da obtenção de favorecimento sexual incorre em improbidade administrativa, visto que estão presentes os requisitos necessários apontados pelo Tribunal Superior. Há a irregularidade da conduta, expressada em sua antijuridicidade. De igual forma, há o elemento volitivo, que é pressuposto para a prática da violência sexual, em virtude da natureza dolosa desta conduta, que não admite sua prática culposa mediante negligência, imprudência ou imperícia<sup>74</sup>. Há, por fim, o detrimento dos poderes ou facilidades decorrentes da função pública em busca do proveito sexual pessoal.

Ademais, o entendimento de que a ofensa sexual se enquadra como ato de improbidade administrativa na forma do artigo 11 da LIA não advém somente da similaridade entre a conduta e o conceito de improbidade, como também da inobservância aos demais princípios administrativos. A flagrante violação aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa corroboram o enquadramento do ilícito.

A legalidade vincula os atos da Administração e de seus integrantes ao estrito cumprimento das disposições legais, não se permitindo excessos ou exiguidades no contexto da gestão da coisa pública.<sup>75</sup> Relativamente aos atos de improbidade descritos no artigo 11, em que se tem remissão expressa ao princípio da legalidade, importa realçar que a mera ilegalidade não constitui, necessariamente, ato de improbidade administrativa. O que se visa

---

Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 24 de junho de 2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4388762/recurso-especial-esp-772241-mg-2005-0129312-3/inteiro-teor-12205202>. Acesso em: 12 jan. 2022.

<sup>73</sup>HOLANDA JR, André Jackson de. DE TORRES, Ronny Charles L. **Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 370.

<sup>74</sup>GOMES, Luiz Flávio. Lei do Assédio Sexual (10.224/01): Primeiras notas interpretativas. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v.1, n.2, jul./agos. 2001. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/SRC%2002\\_11.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/SRC%2002_11.pdf). Acesso em: 09 jan. 2022. p. 14.

<sup>75</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**: 34ª EDIÇÃO, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 104.

com a LIA é punir o sujeito desonesto, e não inábil no uso de suas atribuições, fazendo-se mister a presença da má-fé.<sup>76</sup>

O requisito da intencionalidade de provocar o ato ilegal é, ademais, oriundo da própria noção de legalidade. Sendo esta uma das principais bases do Estado de Direito, em que se limita a atuação estatal, a incorporação do princípio à Administração Pública é pressuposto para garantir a sua atuação conforme as leis e legitimar os seus atos.<sup>77</sup> A transgressão à legalidade, desse modo, torna-se ímproba a partir do momento em que se perverte dolosamente as atribuições conferidas pelo Estado ao agente público para o atingimento de fins particulares, desvirtuando a finalidade cogente da Administração Pública e a própria origem da legalidade.

Não é este o único princípio apto para limitar e legitimar a atuação estatal. A partir da constitucionalização dos princípios administrativos, obteve-se a positivação de novas e mais amplas prescrições de condutas aos integrantes da Administração, criando a noção de juridicidade, segundo a qual “a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando a noção de legalidade estrita - com contornos superpostos à regra - passando a compreender regras e princípios”<sup>78</sup>.

Entre as novas prescrições de condutas positivadas, destaca-se o princípio da moralidade, precursor da probidade administrativa. Enquanto a probidade se caracteriza como “correção de intenções e de comportamento que devem fazer-se presentes quando da externalização dos atos de ofício pelos variados gestores da coisa pública”, a moralidade jurídica objetiva nortear o sistema administrativo como um todo, não se restringindo às atitudes concretas de seus agentes dentro do sistema normativo.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.069.262 - SP (2017/0052485-6)**. Agravante: Rodrigo Maia Santos. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Rel. Min. OG Fenandes. São Paulo, SP, 28 de junho de 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/860180386/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-are-sp-1069262-sp-2017-0052485-6/inteiro-teor-860180395>. Acesso em: 04 fev. 2022

<sup>77</sup>EISENMANN, Charles. O Direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 56, 1959. DOI: 10.12660/rda.v56.1959.19443. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19443>. Acesso em: 24 jan. 2022. p. 50

<sup>78</sup>GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 08.

<sup>79</sup>RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, Improbidade Administrativa e Poder Público no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, v. 8, n. 10, p. 57-89, jan./jun., 2007, p. 77.