



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 N° 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. ^a 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.^a Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a 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 acts. 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

1 INTRODUÇÃO	10
2 ASSÉDIO SEXUAL: CONCEITUAÇÃO E EFEITOS DISCIPLINARES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	14
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
3 APLICAÇÃO DA PENALIDADE DISCIPLINAR AOS ATOS DE VIOLÊNCIA SEXUAL	32
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
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	46
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
5 CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS	75

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 termo 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 desarmonica 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 caráter 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 corpo¹, 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 cotidiana².

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.

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

²CONDE, 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 Público³ 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 trabalho⁴, 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 sexual⁵, 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 Discriminação⁶, 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:

Quanto 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

³BRASIL. 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.

⁴BRASIL. 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.

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

⁶BRASIL. 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. 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.⁷

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 trabalho⁸, 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”⁹, 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

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

⁸CONVENÇÃO 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. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁹FERREIRA, 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)¹⁰:

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 utilizados¹¹:

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

¹⁰BRASIL. 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.

¹¹BRASIL. 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 ocorridos¹²:

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.

¹²BRASIL. 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 demissão¹³.

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,

¹³BRASIL. 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/l8112cons.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%)¹⁴:

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 estudados¹⁵:

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

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

¹⁵BRASIL. 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 correccional 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.¹⁶

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”.¹⁷ A pessoa incontinente é definida como “imoderada, sensual” e “pessoa imoderada em sensualidade.”¹⁸

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

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

¹⁸FERREIRA, 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.¹⁹

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.²⁰

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.”²¹ 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”.²² Ademais, não se exige que a conduta efetivamente cause comoção geral na repartição, apenas que ela tenha potencial para tanto.

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

²⁰BRASIL. 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-corp-us-hc-109390-ms-stf/inteiro-teor-110699553>. Acesso em: 09 jan 2022.

²¹FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Op. cit.* p. 301.

²²BRASIL. 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. 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.²³ 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.

²³SEMAYAT, 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.²⁴

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

²⁴CONTROLADORIA-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.²⁵

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 consequência²⁶. 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”²⁷.

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 poder²⁸, denotando a importância conferida pelo ordenamento jurídico à proteção da Administração Pública e do interesse público.

²⁵BRASIL. 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. Acesso em: 12 jan. 2022.

²⁶BRASIL. 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. Acesso em: 12 jan. 2022.

²⁷BRASIL. 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. Acesso em: 09 jan. 2022.

²⁸CUNHA. 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.²⁹ 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.³⁰

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 patrimoniais³¹.

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 jurídico³², 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,

²⁹CUNHA, Rogério Sanches. *Op cit.* 2016. p. 756.

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

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

³²SORMANI, 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 nexa 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 suspensão³³. 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;

³³BRASIL. 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. 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 correccional 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 acusatórios³⁴. No contexto das

³⁴MINISTÉRIO 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. 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 acusatório³⁵.

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 discricionária³⁶. 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.

³⁵MINISTÉRIO 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. Acesso em: 2 fev. 2022. Art. 19.

³⁶ 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 defesa³⁷, 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 julgamento³⁸.

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 competente³⁹, 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 instauração⁴⁰.

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 relatório⁴¹.

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

³⁷BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 153. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

³⁸*Ibid.*, Art. 151.

³⁹*Ibid.*, Art. 149.

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

⁴¹BRASIL. 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. Acesso em: 09 jan. 2022.

culpabilidade ou absolvição do acusado. A atuação imparcial e independente é compulsória⁴², 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.⁴³

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 autos⁴⁴, caso em que poderá agravar ou abrandar a penalidade proposta, bem como isentar o acusado de responsabilidade⁴⁵.

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 correcional 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

⁴²BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 150. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

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

⁴⁴BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 168. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁴⁵BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 168, parágrafo único. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.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 comissão⁴⁶. 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 conseqüente 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

⁴⁶BRASIL. Lei n° 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 161. Disponível em 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 hipótese⁴⁷.

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(...)⁴⁸

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 discricionariedade⁴⁹.

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”⁵⁰. Isso se justifica pelo fato de que o legislador não pode exaurir normativamente a

⁴⁷CARVALHO, 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..

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

⁴⁹BARACHO, 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.

⁵⁰DEL 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/rfdufpr.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.⁵¹

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”⁵².

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 vinculadas⁵³.

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

⁵¹DEL CLARO, Maria Ângela Marques. *Op. cit.* p. 165.

⁵²DEL CLARO, Maria Ângela Marques. *Op. cit.* p. 163.

⁵³PEREIRA, 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 comporta⁵⁴.

Os dispositivos destacados são manifestações legais do poder disciplinar, cuja principal finalidade é a normalidade do serviço público⁵⁵. 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 normas⁵⁶.

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

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

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

⁵⁶CONTROLADORIA-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 comissão⁵⁷ e na efetiva aplicação da penalidade⁵⁸. 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 autos⁵⁹.

⁵⁷BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 165, § 2º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁵⁸BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 128. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁵⁹CONTROLADORIA-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 etapa⁶⁰.

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 funcionais⁶¹, 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”⁶², 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”⁶³, 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”⁶⁴.

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 dosimétrico⁶⁵. O RJU, contudo, deixa de explicitar quais parâmetros deverão ser utilizados pelas comissões no

⁶⁰ *Ibid.*, p. 347.

⁶¹BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 128. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁶²BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 129. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁶³BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Art. 130. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁶⁴BRASIL. 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. Acesso em: 09 jan. 2022.

⁶⁵DEL 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-177⁶⁶, 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 sancionador⁶⁷. 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 vinculada⁶⁸.

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

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

⁶⁸*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.⁶⁹

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 instituídos⁷⁰. 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”.⁷¹ 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”.⁷²

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

⁷⁰GARCIA, 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.

⁷¹BRASIL. 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. Acesso em: 12 jan. 2022.

⁷²BRASIL. 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.⁷³

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 imperícia⁷⁴. 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.⁷⁵ 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-resp-772241-mg-2005-0129312-3/inteiro-teor-12205202>. Acesso em: 12 jan. 2022.

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

⁷⁴GOMES, 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_bole_2006/SRC%2002_11.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022. p. 14.

⁷⁵MELLO, 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.⁷⁶

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.⁷⁷ 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”⁷⁸.

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.⁷⁹

⁷⁶BRASIL. 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

⁷⁷EISENMANN, 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

⁷⁸GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 08.

⁷⁹RONZANI, 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.

Enquanto a moralidade se relaciona ao âmbito filosófico e político, a probidade possui caráter pragmático, conectando-se ao agir instrumental dos poderes públicos constituídos, sendo princípios complementares.⁸⁰ A ampliação da abrangência do princípio da probidade, inclusive, se deu em razão da inclusão do princípio da moralidade na Constituição, alcançando não somente os agentes políticos, mas toda a Administração Pública, incluindo seus servidores.⁸¹

Apesar de a moral ser noção abstrata, de natureza universal, moldável conforme o tempo, o lugar e os mentores de sua concepção, não há superposição absoluta entre regras de moral e regras de direito, havendo, na verdade, uma interseção entre elas. O princípio da moralidade não se trata de mera positivação da ordem moral do comportamento humano de forma direta, mas a todo um conjunto de princípios e normas que compõem a moralidade jurídica, de modo que somente se pode falar em ofensa a ela caso haja violação ao Direito⁸².

A relação entre Direito e moral é sempre visível em menor ou maior grau, apresentando-se ora como uma “larga interpenetração da moral na regra de direito”⁸³, ao guiar o legislador para a consecução dos objetivos da República; ora como uma regra de conduta explícita, a exemplo do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Neste último caso, tem-se a moralidade administrativa.

Emerson Garcia entende a moralidade administrativa como um “*standard* de conduta informado pelos valores retirados das demais normas regentes da atividade estatal.”⁸⁴ Segundo esse princípio, o agente público deveria agir sempre guiado pela boa-fé, utilizando-se de meios lícitos para a consecução do interesse público. Trata-se de princípio geral, que não costuma se concretizar de forma isolada, visto que um agente público que atua de acordo com a moralidade também o faz consoante os demais princípios administrativos constitucionalmente estabelecidos. Nesse sentido, afirma o autor:

⁸⁰LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar. 2014, p. 93.

⁸¹DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1100.

⁸²CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 113-114.

⁸³GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 06.

⁸⁴GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 09.

Partindo-se da premissa de que o alicerce ético do bom administrador é extraído do próprio ordenamento jurídico, é possível dizer que o princípio da moralidade administrativa atua como um verdadeiro mecanismo aglutinador, extraíndo o sumo de todos os princípios regentes da atividade estatal e condensando-os em standards que podem ser mais facilmente percebidos do que definidos.

Talvez seja por esse motivo que a jurisprudência pátria, ao fundamentar suas decisões com base no princípio da moralidade administrativa, normalmente o faz em conjunto com outro princípio dotado de maior especificidade para o caso concreto (v.g.: moralidade e impessoalidade, moralidade e publicidade etc.). Tal, longe de arranhar a autonomia do princípio da moralidade, demonstra apenas que os valores extraídos do outro princípio utilizado concorreram de maneira mais incisiva na conformação do standard adotado como padrão de bom administrador naquela situação.⁸⁵

Deve-se prevalecer, nos âmbitos disciplinares e correcionais, o princípio da moralidade administrativa. O legislador, ao positivizar os princípios gerais da Administração Pública na Constituição Federal e na LIA, refere-se à moralidade administrativa⁸⁶, vinculando as decisões estatais, administrativas ou judiciais, fundamentadas neste princípio a uma percepção mais objetiva e voltada à práxis do funcionalismo público.

Deste raciocínio deriva a ideia de que a violência sexual é conduta flagrantemente contrária ao princípio da moralidade administrativa. Por se tratar de ato doloso, violador dos princípios administrativos da legalidade, da probidade e da moralidade, a ofensa à liberdade sexual se constitui como ato de improbidade descrito no artigo 11 da LIA, entendimento este já pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

Processo: REsp 1255120 SC 2011/0118722-1

Relator: Ministro Humberto Martins

Julgamento:21/05/2013

Órgão Julgador: T2 - Segunda Turma

Publicação:28/05/2013.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO DE PROFESSOR DA REDE PÚBLICA. PROVA TESTEMUNHAL SUFICIENTE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DA EXCELSA CORTE. DOLO DO AGENTE. ATO ÍMPROBO. CARACTERIZAÇÃO.

1. Cinge-se a questão dos autos a possibilidade de prática de assédio sexual como sendo ato de improbidade administrativa previsto no caput do art. 11 da Lei n.8.429/1992, praticado por professor da rede pública de ensino, o qual fora condenado pelas instâncias ordinárias à perda da função pública.

⁸⁵GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 09.

⁸⁶GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 07.

2. A tese inerente à atipicidade da conduta em razão da inexistência de nexo causal entre o ato e a atividade de educador exercida pelo Professor não foi abordada pela Corte de origem, o que atrai a incidência da Súmula 282 do STF.

3. O recorrente também tratou de questão constitucional, qual seja, a dignidade da pessoa humana, matéria que refoge da competência desta Corte Superior, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

4. É firme a orientação no sentido da imprescindibilidade de dolo nos atos de improbidade administrativa por violação a princípio, conforme previstos no caput do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 - o que foi claramente demonstrado no caso dos autos, porquanto o professor atuou com dolo no sentido de assediar suas alunas e obter vantagem indevida em função do cargo que ocupava, o que subverte os valores fundamentais da sociedade e corrói sua estrutura.

5. O recurso não pode ser conhecido em relação à alínea c do permissivo constitucional, porquanto o recorrente não demonstrou suficientemente a divergência, o que atrai, por analogia, a incidência da Súmula 284/STF. Recurso especial conhecido em parte e improvido. (grifou-se)

Na decisão, o referido Tribunal fez uso do termo “assédio sexual” conforme a tipificação do artigo 216-A do Código Penal vigente, estando presentes os requisitos do dolo e da relação hierárquica entre os sujeitos para a caracterização do crime.

Para o âmbito administrativo, a configuração do ilícito destacado advém da tentativa de obtenção de vantagem indevida em função do cargo que ocupava, o que não se limita ao contexto hierárquico, contrariamente às disposições penais. As “facilidades dos respectivos cargos, não restritas a locais de trabalho, mas também a própria vinculação indissociável da imagem pública no meio em que labutam”⁸⁷ bastam para a configuração suficiente da improbidade administrativa.

O uso dos poderes conferidos pela Administração para a consecução de vantagem pessoal de natureza sexual evidentemente diverge do modelo de conduta esperado dos integrantes de entidades representativas do Estado, pois a finalidade das faculdades é única e exclusivamente possibilitar o exercício de suas atribuições, cujo propósito máximo é o atendimento ao interesse público.

Considerando-se o “padrão de conduta” a ser adotado pelos integrantes da Administração, e não uma concepção subjetiva do que é moral, tem-se a possibilidade de

⁸⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.517.588 – PB (2019/0160713-5)**. Agravante: Fabiano de Moura Ribeiro e Rubinaldo Ferreira Lima. Agravado: Ministério Público do estado da Paraíba. Rel. Min. Sérgio Kukina. Brasília, DF, 15 de abril de 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=108557041&n_um_registro=201901607135&data=20200420&tipo=0. Acesso em: 25 nov. 2021.

dirimição do juízo de subjetividade oriundo das pré-concepções sociais e culturais dos membros de comissões de PAD, adequando a instrução e o julgamento do processo ao ordenamento jurídico, e não à parcialidade dos indivíduos envolvidos na relação processual. O princípio da moralidade comunica-se com o ordenamento jurídico como um todo, e não com a visão ideológica ou subjetiva do agente público, devendo este seguir os valores norteadores do sistema jurídico, ainda que divergentes de sua concepção pessoal, pois o agente público deve agir em harmonia com as finalidades institucionais do órgão que ocupa.⁸⁸

Nesse sentido, a distinção acerca da forma com que a ofensa sexual se apresenta para a configuração do ilícito administrativo é irrelevante. O preenchimento dos requisitos para a configuração deste independe do juízo da gravidade da violência sexual praticada, sendo necessária a presença apenas do dolo lascivo, da materialidade da conduta e do nexa causal entre a conduta e o usufruto das atribuições de servidor público.

A partir disso, entende-se que há violação aos princípios da legalidade, da probidade e da moralidade administrativas quando há ofensa à liberdade sexual de outrem, não sendo esta vinculada ao juízo subjetivo dos membros da comissão de PAD para a valoração do ato libidinoso. Por isso, a noção de “assédio leve” ou “assédio grave” não é compatível com este contexto, visto ser o mesmo o bem jurídico lesado em todo caso, a liberdade sexual.

Portanto, comparativamente às demais tipificações aplicadas aos PADs relacionados a assédio sexual e temas correlatos, a LIA representava uma oportunidade para a uniformização do entendimento acerca da tipificação adequada da referida irregularidade no âmbito disciplinar, conferindo segurança jurídica à medida em que afasta o juízo subjetivo das comissões de PAD, no momento do enquadramento das condutas, e da autoridade julgadora, no momento da aplicação da penalidade, ao fixar o entendimento de que ofensas sexuais são, invariavelmente, atos de improbidade administrativa.

Com efeito, sob a luz dos princípios da alternatividade, da subsidiariedade e da consunção, o enquadramento da violência sexual nos termos do artigo 132, IV, da Lei nº 8.112/90 como sendo o mais adequado é constatado, também, no plano processual administrativo.

⁸⁸GARCIA, Emerson. *Op cit.* 2002. p. 08.

A existência do ato de improbidade não torna incompatíveis as demais definições normativas aplicáveis às ofensas sexuais, não existindo contradição entre o ato ímprobo e os variados enquadramentos visualizados na Tabela 2, tendo em vista a presença de dolo, de ofensa à liberdade sexual e de nexos causal entre a conduta e as atribuições de servidor nas interpretações de todas as definições legais. De fato, a violação ao princípio da moralidade ainda é constante ao artigo 116, IX, da Lei nº 8.112/90, que preceitua ser dever do servidor “manter conduta compatível com a moralidade administrativa”. Relativamente ao princípio da alternatividade, portanto, não há solução do conflito aparente de normas no contexto da improbidade.

No entanto, o conceito de improbidade administrativa é mais amplo que os das demais condutas, com suas definições legais, usadas para enquadrar tais irregularidades. De modo que, em análise retida ao princípio da subsidiariedade, a tipificação da violência sexual, na forma do artigo 132, IV, do RJU contém: conduta escandalosa; incontinência pública na repartição; valimento do cargo para lograr proveito pessoal; vedação à promoção de apreço ou despreço, bem como constitui violação dos deveres funcionais expostos no artigo 116, incisos I, II, III, IX, X e XI. Prevalece, portanto, o enquadramento como ato de improbidade em função da gravidade expressa pela conduta de assédio sexual em sentido amplo, de modo que o enquadramento do ilícito como ato de improbidade demonstra correspondência ao princípio da subsidiariedade.

Por fim, em relação ao princípio da consunção, tem-se que as demais irregularidades correspondem meramente a alguns dos meios disponíveis para a prática do assédio, especialmente em se considerando as violações de deveres funcionais descritas no artigo 116 do RJU. Com efeito, a conduta escandalosa também é meio para a prática de assédio sexual, tal qual a conduta publicamente incontinente e, em especial, o valimento do cargo para lograr proveito pessoal, prevalecendo, assim, o enquadramento do assédio sexual como ato de improbidade administrativa.

A uniformização do enquadramento das condutas acarretaria o alinhamento das sanções aplicáveis, tendo em vista que o artigo 132 da Lei nº 8.112/90 define a penalidade de demissão aos servidores que incorrem em ato de improbidade administrativa, não havendo

juízo de discricionariedade nesse aspecto. Em face da penalidade aplicável ser a mais gravosa no contexto do direito disciplinar, o próximo tópico se dedica ao estudo da proporcionalidade da pena de demissão para atos de violência sexual.

4.2 A demissão e o princípio da reserva de proporcionalidade

A natureza coativa da norma é o principal atributo para qualificá-la como jurídica. Para além do conhecimento acerca da existência de uma norma, as relações de obrigatoriedade, de responsabilidade, de imputação exercidas sobre o sujeito advém não apenas de um móbil interno, determinado pelo arbítrio individual, mas também de móveis externos, relacionados à lei, que institui mecanismos físicos capazes de impor o seu cumprimento aos indivíduos e garantir o funcionamento do Estado. Para Kant, a existência destes móveis externos é o que torna uma norma jurídica.⁸⁹

Hans Kelsen afirma, no mesmo sentido, não haver norma jurídica sem a respectiva sanção que obrigue o seu cumprimento. A sanção seria um ato de coação, um mal, a ser atribuído ao sujeito que pratica uma ação indesejada, como a privação de liberdade ou de bens econômicos, que independe da vontade do destinatário e, por isso, o compele a submeter-se ao ordenamento jurídico, com vistas a não ser a ele atribuído o mal⁹⁰.

No regime jurídico administrativo, em matéria de infrações e sanções disciplinares, o poder punitivo estatal se manifesta da mesma forma, especialmente por se tratar de uma relação de sujeição especial entre a Administração e seus servidores, que voluntariamente se submetem a esse regime específico⁹¹. A partir dessa sujeição especial, é exercido o poder-dever disciplinar, decorrente também da hierarquia, que implica a obrigatoriedade da

⁸⁹BECKENKAMP, Joãozinho. Sobre a moralidade do direito em Kant. **Revista Internacional de Filosofia da Moral: Ethic@**, Florianópolis, v.8, n.1, p. 63–83, jun. 2009. DOI: <https://doi.org/10.5007/1677-2954.2009v8n1p63>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/1677-2954.2009v8n1p63/18471>. Acesso em: 05 dez. 2021

⁹⁰KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 35.

⁹¹SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas**. Dissertação (Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019. p. 115.

autoridade administrativa de, tendo conhecimento da suposta ocorrência de irregularidade, promover sua imediata apuração e aplicar a pena cabível, se for o caso⁹². A não observância injustificada desse dever implica em crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal, e, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/21, em improbidade administrativa conforme o artigo 11.

Apesar da sujeição especial, o *jus puniendi* estatal como um todo está sujeito às limitações impostas pelos princípios decorrentes do Estado de Direito, independentemente do ramo do Direito a que esteja relacionado, em razão da matriz comum constitucional das restrições, às quais todo o ordenamento jurídico se sujeita. Assim, os contornos impostos ao Direito Administrativo Disciplinar, este entendido como a expressão do poder punitivo Estatal exercido entre a Administração e os seus servidores, atuam no sentido de compelir a atuação estatal abusiva, que deverá se submeter à legalidade e à juridicidade, com a finalidade última de atendimento ao interesse público⁹³.

As limitações axiológicas não possuem apenas a finalidade de frear a atividade estatal, sendo também úteis para ordenar e harmonizar o sistema jurídico. Por exemplo, as limitações impostas à abrangência da figura da improbidade administrativa do artigo 11 da LIA possuem o fito de evitar a banalização do próprio conceito de improbidade e revelar a gravidade da imputação a alguém a prática de ato ímprobo, por não ser desejável ao direito a aplicação da mesma sanção à prática de ato simplesmente ilegal e à prática de ato flagrantemente ímprobo, em respeito ao princípio da reserva de proporcionalidade, especialmente se considerando a gravidade das penalidades cabíveis aos atos de improbidade administrativa.⁹⁴

⁹²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 162.

⁹³PUCETTI, Renata Fiori. **Infrações e sanções administrativas aplicáveis aos particulares em licitações e contratos**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. p. 16. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153328.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

⁹⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL Nº 1408999 / PR (2011/0221276-3)**. Recorrente: Manoel Kuba. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24609243/recurso-especial-resp-1408999-pr-2011-0221276-3-stj/inteiro-teor-24609244>. Acesso em: 04 fev. 2022.

A consequência disciplinar atribuída é a aplicação da penalidade de demissão a todo ato de improbidade administrativa, conforme as definições trazidas pela Lei nº 8.429/92, que, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/21, admitia a caracterização de violência sexual como ato de improbidade, cabendo ao servidor praticante da conduta a pena demissória independentemente de juízo de gravidade da ofensa, em razão da ausência de gradação disciplinar da penalidade e de ser o mesmo o bem jurídico ofendido.

Apesar disso, a penalidade mais aplicada no contexto dos PADs relativos à matéria é a de suspensão, conforme exposto na Tabela 3, com variação relativa à sua duração, seguida da penalidade de demissão e, por fim, de advertência, demonstrando que as comissões de processo e as autoridades julgadoras costumam realizar juízo acerca da gravidade da conduta e da proporcionalidade da pena aplicável, juízo este baseado em critérios subjetivos, que não é cabível para as penas capitais.

Em virtude da ausência de gradação das penalidades capitais, incluindo a demissão, dedica-se este tópico à investigação acerca da proporcionalidade da penalidade demissória no contexto da prática de assédio sexual em sentido amplo, a fim de investigar sua eventual desproporcionalidade no contexto da prática de assédio sexual.

O princípio da proporcionalidade divide-se em três sub-regras: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito⁹⁵, que serão estudadas individualmente.

A adequação ou adequabilidade é entendida como a aptidão da norma para a promoção de seu resultado pretendido, não necessariamente a consecução deste,⁹⁶ sendo inadequada a norma que “não contribui em nada para fomentar a realização do objetivo pretendido”.⁹⁷ Ainda, a adequabilidade é, conforme Canotilho⁹⁸, a relação entre meios e fins, a verificação se a medida adotada condiz com a persecução dos fins a que ela se propõe.

⁹⁵DA SILVA, Virgílio Afonso. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, vol. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022. p. 34.

⁹⁶DA SILVA, Virgílio Afonso. *Op. cit.* p. 36.

⁹⁷DA SILVA, Virgílio Afonso. *Op. cit.* p. 37.

⁹⁸CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 382.

A demissão pode ser qualificada como uma penalidade retributiva, com finalidade de coibir a atuação ilícita, sendo a “típica sanção estatal”⁹⁹ aplicada no contexto administrativo disciplinar. No contexto da prática de assédio sexual em sentido amplo, a aplicação de penalidade visa, além do exercício do *jus puniendi* estatal, a proteção à vítima, à imagem e à credibilidade da Administração Pública.¹⁰⁰

Consequentemente, a penalidade demissória provoca o medo de proceder à conduta, dado que a perda do cargo acarreta forte impacto econômico e financeiro à pessoa do infrator, sendo penalidade extremamente indesejada e, por isso, altamente coatora.

A proteção à vítima se baseia na ideia de que a demissão evita, de forma quase permanente, que a vítima venha a conviver novamente com o agressor, tendo em vista que o assédio ocorrido na Administração Pública costuma se manifestar no contexto das relações de trabalho ou de prestação de serviços, facilitado pelo contato rotineiro entre os sujeitos do ilícito. De igual modo, a demissão também impossibilita que o mesmo agente venha a reincidir na prática irregular, dada sua exclusão dos quadros de pessoal. A penalidade também promove o acolhimento das vítimas de violência sexual, mediante a adoção de medidas rígidas que coíbem fortemente a prática. Assim, tem-se a proteção da liberdade sexual daqueles que coexistem nas repartições públicas ao evitar que os danos causados pela prática de ofensa sexual sejam novamente praticados.

Já a proteção da imagem da Administração advém da premissa de que ela deve agir conforme os princípios administrativos constitucionais e deve transmitir à coletividade a segurança de que atua nos limites constitucionais e legais estabelecidos. Sendo a prática de ofensa sexual fortemente coibida pelo ordenamento jurídico de modo geral, não deve ser diferente no âmbito Administrativo, que deve coibir o ilícito dentro de suas competências específicas. A visão de que o assédio sexual em geral é prática completamente incompatível e

⁹⁹ MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais do direito administrativo sancionador**, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 79.

¹⁰⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA nº 2016/0237957-9**. Agravante: Almiro de Sena Soares Filho. Agravado: Estado da Bahia. Rel. Min. Og Fernandes. Brasília, DF, 26 de abril de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602379579&dt_publicacao=28/04/2021. Acesso em: 12 jan. 2022.

inadmissível nessa esfera confere credibilidade aos órgãos e entidades componentes da Administração Pública, além de desmitificar a ideia do “servidor público impune”, que pode agir irregularmente e não ser repreendido em razão da ausência da atuação administrativa no contexto da apuração e apenação das condutas.

Entende-se, pelos motivos expostos, que a penalidade demissória condiz com os objetivos de sua instituição, na medida em que promove a inibição da conduta, a proteção à vítima e a proteção à imagem e à credibilidade da Administração Pública.

A necessidade refere-se à imprescindibilidade da norma, segundo Canotilho¹⁰¹, de modo que o cidadão perceba a menor desvantagem possível para alcançar o fim da restrição. Trata-se de exame essencialmente comparativo, em que se faz necessário analisar as demais medidas aplicáveis para se visualizar se existe outro modo menos gravoso de se alcançar o mesmo objetivo.¹⁰²

Entre as penalidades comumente aplicadas à prática de assédio sexual, encontram-se a demissão, a suspensão e a advertência. Sendo estas inegavelmente menos gravosas que a demissão, traça-se um comparativo entre esta e aquelas no contexto do cumprimento dos objetivos da norma imposta.

Relativamente ao poder coator da norma, a suspensão não se equipara à demissão. A suspensão, por não poder exceder o prazo máximo de noventa dias¹⁰³, além de ter seu registro cancelado após o decurso de cinco anos de efetivo exercício, caso o servidor não incorra em mais nenhuma irregularidade¹⁰⁴, possui caráter notadamente mais brando que o da demissão. Apesar de a suspensão compelir o cometimento de irregularidades, por se tratar de mal indesejado e prejudicial, não o faz em grau tão elevado quanto a demissão.

A proteção à vítima também se torna mais fragilizada no contexto da suspensão. Ao final do prazo da penalidade, o infrator retornará às atividades na repartição, forçando o

¹⁰¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 383.

¹⁰² DA SILVA, Virgílio Afonso. *Op. cit.* p. 38.

¹⁰³ BRASIL. Lei n° 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Arts.130. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

¹⁰⁴ BRASIL. Lei n° 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Arts.131. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

convívio entre ele e sua vítima, o que pode causar danos de ordem psicológica e emocional a ela. O retorno também não impede de modo eficaz a reincidência da conduta, além de facilitar que o agressor persiga a vítima ou o denunciante em retaliação, especialmente se este valer-se de sua posição hierárquica superior para o cometimento do ilícito.

A suspensão não protege a imagem da administração de modo eficaz, pois não transmite a ideia de inadmissibilidade, meramente a ideia de conduta punível. Se os indivíduos não submetidos ao RJU recebem tratamento penal mais gravoso pelas mesmas condutas que o servidor público, que possuem dever especial de sujeição, trata-se de nítida desarmonia jurídica entre as penalidades, favorecendo o servidor ímprobo. Assim, a Administração perde credibilidade por conferir tratamento disciplinar brando a um ilícito que recebe tratamento penal gravoso.

Quanto à advertência, são as mesmas considerações feitas em relação à suspensão, com alguns diferenciais. A advertência é penalidade única, que não impede o convívio entre agressor e vítima, e tem seu registro cancelado após três anos de efetivo exercício, caso o servidor não incorra em mais nenhuma irregularidade¹⁰⁵. Não impede de modo eficaz a reincidência da conduta, além de também manter a facilidade de perseguição feita por parte do agressor ao denunciante ou à vítima. Protege de modo ainda mais frágil a imagem da administração, dado que se trata da penalidade mais branda entre aquelas dispostas pelo RJU. Conseqüentemente, a desarmonia entre as penalidades nas esferas penal e administrativa fica ainda mais enfatizada com a advertência.

Compreende-se, a partir dessas considerações, que a demissão é a penalidade que melhor alcança os objetivos do *jus puniendi* estatal no contexto das violências sexuais praticadas no âmbito da Administração Pública Federal, ainda que seja mais grave que as demais penalidades comumente aplicadas.

Por fim, tem-se a análise da proporcionalidade em sentido estrito, que, de acordo com Canotilho¹⁰⁶, é verificada a partir da análise da relação entre o resultado obtido com a intervenção e a carga coativa da norma, observando-se a dosagem da restrição aplicada.

¹⁰⁵BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, Arts.131. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

¹⁰⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 383.

Assim, a norma é proporcional quando a restrição promovida é fundamentada em face da importância da realização do direito fundamental a que ela colide¹⁰⁷.

A violência contra a liberdade sexual se relaciona com a liberdade individual e à dignidade da pessoa humana, como também os princípios da probidade e da moralidade administrativas, que teriam, no contexto administrativo, maior preponderância em relação ao direito do servidor de permanecer no cargo, segundo a legislação anterior à Lei nº 14.230/21, por entender a maior valoração daqueles em relação a este.

Com efeito, a liberdade sexual é o bem jurídico que implica o “reconhecimento da dignidade de cada ser humano de orientar-se, de modo livre e merecedor de igual respeito, na esfera de sua sexualidade”¹⁰⁸, e pressupõe a livre escolha de como, quando e com quem serão praticados atos de cunho sexual¹⁰⁹. Por se relacionar à liberdade individual, direito fundamental de suma importância para o usufruto de muitos outros direitos¹¹⁰, possui proteção jurídica específica, em virtude que os danos à liberdade sexual acarretam uma pluralidade de impactos às vítimas e à própria coletividade.

Impossível abordar a liberdade sexual sem realizar apontamentos sobre a igualdade de gênero. O bem jurídico em comento passou por sucessivas evoluções conceituais para alcançar o patamar geral e igualitário que hoje ocupa. Em suas primeiras previsões legais, a tutela da liberdade sexual se restringia à “honra e honestidade das famílias e do ultraje público ao pudor”, nos termos do Título VIII do Código Penal de 1890, e buscava apenas a proteção da “mulher honesta” e da “mulher vagem”, implicando a análise jurídica do comportamento da vítima e não do agressor para, então, constatar a ocorrência da conduta criminosa¹¹¹.

¹⁰⁷DA SILVA, Virgílio Afonso. *Op. cit.* p. 40.

¹⁰⁸RIOS. Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n.26, p. 71-100, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/YWPnQB8XXj5ZkmtCkxQgdXs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 23 jan. 2022.

¹⁰⁹JORIO, Israel Domingos. **Crimes sexuais**. 2 ed. Salvador: JusPODIVM, 2019. p. 43

¹¹⁰JORIO, Israel Domingos. *Op cit*, 2019. p. 43

¹¹¹SOBRINHO. Ariene de Almeida; STEFANINI, Marília Rulli. A penalização da importunação sexual como instrumento de garantia da liberdade sexual da vítima. *In*: CAMPAGNOLI, Alex Ribeiro; FREITAS, Cleodine Jacinto de; AQUINO, Sueli da Silva (org). **Atualidades, controvérsias e os novos paradigmas jurídicos da seara criminal**. 1 ed. Curitiba: Bagai, 2020. p. 216. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Cledione-Freitas-2/publication/347111796_Atualidades_controversias_e_os_novos_paradigmas_juridicos_na_seara_criminal/links/5fe1e6bc45851553a0df93f2/Atualidades-controversias-e-os-novos-paradigmas-juridicos-na-seara-criminal.pdf#page=212. Acesso em: 24 jan. 2022.

Percebe-se, a partir da evolução normativa em questão, que o ordenamento jurídico vem gradativamente adotando posicionamentos que prezam pela busca da igualdade de gênero, a partir da ideia de democracia material, reconhecendo-se a vulnerabilidade feminina para a instituição de proteções específicas, em diferentes aspectos.¹¹²

O tratamento pejorativo conferido às mulheres no âmbito jurídico se constituía e se constitui como mero reflexo social, à medida em que a diferença de gênero era, e ainda é, utilizada para justificar a posição de sujeição feminina à autoridade masculina, discurso que “possui lastros jurídicos, filosóficos e religiosos bastante remotos e arraigados em quase todas as culturas”¹¹³. Uma das consequências desta ideia é a promoção da divisão sexual do trabalho, estruturando as relações de gênero, em que às mulheres é cabível o trabalho doméstico e, aos homens, o provedor¹¹⁴.

O reforço aos papéis de gênero não foge ao serviço público, à medida em que as servidoras ainda possuem mais responsabilidades domésticas do que seus parceiros, ainda que ambos exerçam atividade remunerada¹¹⁵. Ademais, por mais que as mulheres ocupem a maioria dos cargos públicos nas três esferas administrativas, a maioria se concentra em cargos de funções “tipicamente femininas”, como assistentes, secretárias, enfermeiras, entre outras¹¹⁶.

A imersão feminina no mercado de trabalho, que despontou a ruptura das estruturas sociais baseadas no patriarcado, representou e representa ameaça ao estado de sujeição aos homens, acarretando a “possibilidade da configuração de ambientes de trabalho hostis, ofensivos e vexatórios, nos quais a ojeriza à companhia feminina é externada por diferentes

¹¹²SOBRINHO, Ariene de Almeida; STEFANINI, Marília Rulli. *Op cit*, 2020. p. 216.

¹¹³HIGA, Flávio da Costa. Assédio Sexual no trabalho e discriminação de gênero: duas faces da mesma moeda?. **RevistaDireito GV**, São Paulo, v.12, n.2, p. 484-515, mai./ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201620>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/8GDj4ypKNzxVVPqJKLrzFjP/?lang=pt#>. Acesso em: 24 jan. 2022.

¹¹⁴HIGA, Flávio da Costa. *Op cit*. 2016.

¹¹⁵MOTA-SANTOS, Carolina *et al*. Reforçando a contribuição social de gênero: a servidora pública qualificada versus a executiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.53, n.1, p. 101-123, jan./fev. 2019. DOI:<https://doi.org/10.1590/0034-761220170156>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ZyvC75wxtPKghVZcrVGzH3S/?lang=pt#>. Acesso em: 24 jan. 2022.

¹¹⁶SOUZA, L. G.; LIMA, F.C.**As desigualdades de gênero no serviço público**. Observatório das Desigualdades. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1548>. Acesso em: 18 jan. 2022.

manifestações que desdenham os propalados ideais de igualdade”¹¹⁷. Entre essas práticas discriminatórias, encontra-se o assédio sexual em termos gerais.

A noção de que assédio sexual se constitui como forma de discriminação de gênero não significa que homens não possam ser vítimas de assédio sexual. No entanto, não se pode afirmar que o assédio é meramente “algo que os homens fazem com as mulheres”, tendo em vista que as estruturas de poder contribuem para facilitar o exercício dessa forma de violência.

118

No contexto da Administração Pública Federal, os dados da CGU revelam que a totalidade (100%) dos agressores são do sexo masculino, e a quase totalidade das vítimas, do sexo feminino (96,15%)¹¹⁹. A forma de assédio mais praticada (69,23%) é a descendente, em que o agressor se vale da sua posição hierárquica superior para constranger a vítima¹²⁰. Ainda, a vasta maioria dos casos de assédio sexual (85,71%) ocorrem nos órgãos vinculados ao Ministério da Educação.¹²¹ Nestes processos, 57,69% envolvem o binômio docente assediador e discente vítima¹²², destacando-se também vítimas menores de idade, no montante de 32%¹²³.

A partir desses dados, evidencia-se a discriminação de gênero promovida pela prática de assédio sexual na Administração, em virtude de o ilícito também ser praticado como instrumento de reafirmação de normas e estereótipos de gênero, que reforçam a posição das mulheres como gênero responsável pelo ambiente doméstico, inaptas para a ocupação do espaço produtivo (e acadêmico) como um todo¹²⁴.

Cabe destacar que, entre os reflexos do assédio sexual no ambiente de trabalho causados sobre as vítimas, destacam-se depressão, angústia, estresse, crises de competência, crises de choro, mal-estar físico e mental, cansaço exagerado, falta de interesse pelo trabalho, irritação constante, aumento de peso ou emagrecimento exagerado, aumento da pressão

¹¹⁷HIGA, Flávio da Costa. *Op cit.* 2016.

¹¹⁸HIGA, Flávio da Costa. *Op cit.* 2016.

¹¹⁹BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 12. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹²⁰BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 13. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹²¹BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 10. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹²²BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 11. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹²³BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 12. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹²⁴HIGA, Flávio da Costa. *Op cit.* 2016.

arterial, problemas digestivos, tremores e palpitações, sentimento de culpa, pensamentos suicidas, entre outros¹²⁵, revelando a gravidade fática da violência contra a liberdade sexual.

Inegavelmente, os sintomas destacados pelo Conselho Nacional do Ministério Público implicam a redução do desempenho laboral das vítimas, que passam a relacionar o ambiente de trabalho à violência sofrida. Como consequência ao adoecimento mental e emocional das vítimas dessa forma de violência no ambiente de trabalho, tem-se a queda da qualidade da prestação do serviço público, demonstrando que o ilícito interfere no funcionamento dos órgãos e entidades da Administração e realçando a necessidade de adoção de medidas que efetivamente previnem e punem a prática da irregularidade.

Com base na compreensão de que o assédio sexual no trabalho representa uma forma de violência socialmente arraigada, que atenta contra valores democráticos, e que causa graves danos às vítimas, especialmente de ordem emocional e psicológica, a severidade da pena de demissão se mostra estritamente proporcional aos danos que se propõe coibir. Por também mostrar-se necessária e adequada, a penalidade demissória aos casos em apreço constitui sanção que observa o princípio da reserva de proporcionalidade.

Assim, a uniformização da penalidade aplicável ao assédio sexual promovida pela LIA, ainda que pela aplicação da mais severa, demonstrava-se medida adequada, necessária e proporcional ao ilícito. Com a publicação da Lei nº 14.230/21, contudo, exclui-se essa possibilidade de padronização do tratamento disciplinar em estudo. Os efeitos da nova lei serão abordados no tópico seguinte.

4.3 Alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21

Entre as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, destacam-se, no âmbito da matéria da violência sexual na Administração Pública Federal, a nova redação do artigo 11 e a exigência de dolo específico para a configuração da improbidade administrativa.

¹²⁵BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio Moral e Sexual: previna-se**. 2016. p. 22. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/sc/arquivos/cartilha-assedio>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Relativamente aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, descritos no artigo 11, que permitia a interpretação extensiva das condutas, resguardados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a nova lei determina o rol taxativo dos ilícitos, vinculando o aplicador da lei à observância estrita dos novos termos em vigor.

A redação do novo *caput* suprimiu o vocábulo “notadamente”, que permitia a percepção dos incisos como rol exemplificativo de atos ímprobos. De igual forma, suprimiu a violação ao dever de lealdade às instituições, que outrora configurava ato ímprobo, mantendo apenas a violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Os incisos do referido artigo, no qual constam os atos de improbidade propriamente ditos, também foram modificados, mas de nenhuma forma que evoque a disciplina da prática de ofensa sexual no contexto da Administração Pública ou que possibilite interpretação nesse sentido. Por fim, expressamente requer o elemento doloso da ação ou omissão atentatória aos princípios administrativos para a configuração da improbidade descrita no artigo 11.

Assim, os enquadramentos de condutas como improbidade administrativa que tinham por base conceitos jurídicos indeterminados, como a moralidade, não são mais regidos pelas disposições da LIA, que restringe o ato ímprobo somente àqueles expressamente tipificados. Ou a conduta irregular se encontra entre as hipóteses previstas, ou “se estará diante de uma figura atípica não caracterizadora de ato de improbidade”¹²⁶.

A existência de dolo como requisito para a configuração do ato de improbidade não é prevista somente no *caput* do artigo 11, como também no artigo 1º, § 1º, da nova LIA, abrangendo esta condição aos demais tipos ímprobos descritos nos artigos 9º e 10 ¹²⁷, legalmente inadmitindo a figura da improbidade culposa, ainda que constituída por culpa grave.

¹²⁶ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa Araújo. **Primeiras impressões sobre a nova LIA à luz do Direito Administrativo sancionador.** Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/johnston-lia-luz-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 08 jan. 2022.

¹²⁷BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

O dolo, contudo, passa a ser específico, não sendo admitido o dolo genérico para a configuração de ato ímprobo, nos termos do artigo 1º, § 2º, que dispõe “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”¹²⁸, contrariando o entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça, que permitia a configuração do ilícito mediante a prática com dolo genérico, que é verificado quando o agente realiza voluntariamente o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente finalidade específica de atingir o resultado descrito na lei, circunstância que permitia o enquadramento do assédio sexual em geral como ato ímprobo punível com demissão.

De um lado, tem-se que a nova LIA trouxe, de certo modo, mais segurança jurídica relativamente à tipificação e enquadramento dos atos de improbidade administrativa promovida pela tipificação fechada, em especial no artigo 11, impedindo a classificação forçosa de determinadas condutas como ato de improbidade. De outro, a Lei nº 14.230/21 impossibilita a caracterização de condutas graves e ímprobas por excelência como ato de improbidade administrativa, criando carência jurídica quanto à disciplina legal de atos violadores de princípios.

Com efeito, nem todo ato contrário a princípio deve ser sujeito a uma sanção retributiva, tendo em vista que a mera nulidade do ato é suficiente, em alguns casos, para cessar seus efeitos e restituir a ordem pública. No entanto, a nova lei promoveu tamanha restrição que deixa de apreciar atos graves, violadores de princípios fundamentais ao bom funcionamento da Administração Pública, cuja obediência não deve ser relativizada. Este é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello¹²⁹:

Cumpre, pois, inicialmente, indicar em que sentido estamos a tomar o termo princípio, tal como vimos fazendo desde 1971, quando pela primeira vez anunciamos a acepção que lhe estávamos a atribuir. À época dissemos: “Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico”. Eis porque: “violando um

¹²⁸BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹²⁹MELLO, 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, p. 54.

princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a ser arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Consequentemente, a Lei nº 14.230/21 alterou a Lei de Improbidade Administrativa para suprimir várias manifestações de atos de improbidade, ignorando o entendimento firmado pela doutrina e pela jurisprudência acerca do que é a improbidade administrativa em si. Revisitando o conceito de improbidade, asseveram Rafael Oliveira e Daniel Neves¹³⁰:

A improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa”

Por esses motivos, a Lei nº 14.230/21 torna dificultosa a aplicação da Lei de Improbidade, ao tipificar condutas demasiadamente específicas e que requerem uma série de elementos que não estão diretamente relacionados à gravidade da conduta, e sim à restrição da definição legal do ato. Assim, a incidência da norma depende de constatação tão inequívoca de ato ímprobo que acarreta a criação de inúmeros caminhos passíveis de serem adotados para se evadir da norma, permitindo a prática impune de atos manifestamente ilegais, graves e conceitualmente ímprobos sob o escopo da falta de encaixe da conduta à definição legal.

A nova lei não traz, portanto, uma defesa eficaz e contundente da probidade, esta entendida em um princípio amplo que abrange a conduta do agente administrativo de um modo global. Com a atualização, tem-se o regramento de condutas específicas discricionariamente arroladas pelo legislador, sob o regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, não promovendo real proteção aos princípios administrativos e, na verdade, descartando a evolução histórica do conceito do princípio da probidade.

¹³⁰NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020, pág. 07.

Realmente, o dever de probidade, apesar de ser previsto desde a primeira Constituição da República, tem sido sucessivamente ampliado constitucional e infraconstitucionalmente, de modo que um dever que somente alcançava atos de suborno, peita, peculato ou concussão¹³¹, passou a abranger, com a Lei nº 8.429/92, atos que violam os princípios administrativos como um todo, demonstrando uma “demanda social por uma cultura de integridade, diretamente relacionada aos princípios básicos de convivência em sociedade”¹³². A redução do alcance da principal lei reguladora da probidade administrativa representa, portanto, flagrante retrocesso normativo que vai na contramão das reivindicações sociais em matéria de integridade.

Em retorno ao contexto disciplinar da violência sexual, tem-se também o retrocesso representado pela nova lei diante das novas percepções acerca da inadmissibilidade das ofensas sexuais no ambiente de trabalho ou acadêmico. Apesar da crescente pressão social para a garantia da promoção de um ambiente laboral saudável e seguro, como também da promoção à igualdade material de gênero, a Lei nº 14.230/21 provoca o enfraquecimento de um dos principais e mais promissores institutos de combate a esta forma de violência na esfera correcional.

Com a exclusão da figura da violência sexual como hipótese de improbidade, as comissões e autoridades julgadoras de PADs relacionados à matéria deverão subsidiar o indiciamento e a penalidade nos tipos abertos estabelecidos pela Lei nº 8.112/90, excluindo-se a figura da improbidade administrativa das opções de enquadramento.

Considerando-se que os demais tipos disciplinares são eivados de elevada carga valorativa subjetiva, a insegurança jurídica exposta sofre severa acentuação, que atinge todas as fases processuais administrativas em que se destacam a identificação da conduta, do ilícito e da penalidade aplicável.

¹³¹BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 04 fev. 2020, art. 157.

¹³²ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia Pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa**. Fortaleza, 2020 Dissertação (Direito) - Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2020, p.52.

De início, tem-se que o juízo de admissibilidade diante da notícia de irregularidade relacionada à prática de ofensa sexual poderá, de forma mais enfática, não entender pela necessidade de intervenção disciplinar apuratória, especialmente quanto às manifestações mais discretas dessa violência, por não aparentar corresponder a uma das definições legais de irregularidades, em razão de dissonância de conceito ou de gravidade do ato, conforme a noção pessoal da autoridade competente, por não mais haver a figura da improbidade para afastar, ao menos em parte, a subjetividade do juízo.

O agravamento da ponderação subjetiva é visto com ainda mais destaques nos procedimentos relativos ao enquadramento das condutas, expressos no termo de indicição e do relatório final, em que há o alargamento da correspondência entre as condutas e as tipificações administrativas. O conflito aparente entre as normas tipificadoras fica sem solução, quando antes era resolvido com o enquadramento da violência sexual como ato de improbidade, forçando as comissões processantes a escolher os enquadramentos conforme cada caso, inegavelmente corroborando a desarmonia do tratamento correccional conferido ao ilícito.

Consequentemente, a aplicação de penalidades também será comprometida, tendo em vista que houve a eliminação de uma das hipóteses de pena demissória, mais proporcional ao ilícito. Conforme os dados da Tabela 2, o número de enquadramentos ensejadores de suspensão e advertência superam aqueles relativos à demissão, e de fato aquelas penalidades são as mais aplicadas, de acordo com a Tabela 3. Assim, haverá redução das demissões decorrentes de prática de violência sexual, o que não cumpre, de forma suficiente, eficaz e proporcional, os objetivos da penalização do ilícito.

Em virtude do enfraquecimento da proteção administrativa disciplinar da liberdade sexual, além dos efeitos expostos, tem-se a redução da proteção e do acolhimento às vítimas dos ilícitos desta espécie. Com efeito, uma das principais razões que levam à omissão de denúncia diante da ofensa sofrida é a noção de que do processo não resultará qualquer sanção¹³³, e o sofrimento do processo não compensa tal resultado. Assim, a redução das denúncias de

¹³³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Op cit.* p. 05. Acesso em: 11 jan. 2022.

assédio sexual em geral é uma perspectiva temerosa, porém possível, dessa alteração legislativa.

A prestação do serviço público também será afetada. Com a redução das medidas de prevenção e de combate à violência sexual, há a ampliação dos danos causados pelo ilícito às vítimas, que se encontrarão fragilizadas psicológica e emocionalmente, comprometendo o desempenho de suas atribuições. Assim, os danos indiretos causados pelo ilícito à Administração Pública serão maximizados.

Haverá, por fim, a restrição do alcance da tutela jurídica da liberdade sexual e da busca pela igualdade material de gênero no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar da esfera federal. Portanto, a Lei nº 14.230/21 provocou impactos extremamente negativos no combate à violência sexual na Administração Pública Federal.

5 CONCLUSÃO

A liberdade sexual vem sendo objeto de tutela jurídica dos mais variados ramos do Direito, em função da compreensão do elevado valor do bem jurídico, que é diretamente relacionado à liberdade individual e à dignidade da pessoa humana, não devendo sua proteção ser restrita apenas ao âmbito penal. Também possui intrínseca relação com a ampliação da busca pela igualdade material de gênero, segundo o reconhecimento de que as estruturas sociais corroboram para a acentuação da prática de violência sexual especificamente contra mulheres.

Na esfera administrativa disciplinar, a defesa dos bens jurídicos citados é baseada na ideia de que o Estado, além do exercício de seu dever geral de proteção, deve promover um ambiente de trabalho saudável e seguro, onde se priorizam a prevenção e o combate às múltiplas formas de violência sexual para a manutenção eficaz da normalidade do serviço público. Assim, a Lei nº 8.112/90 dispõe acerca dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a consecução dos objetivos do regime jurídico disciplinar, mediante a apuração e sanção de condutas irregulares segundo os termos da mesma lei.

A partir do estudo quantitativo desses procedimentos, particularmente os processos administrativos disciplinares, foi constatado que, apesar da necessidade de tutela administrativa sobre a liberdade sexual, há grande insegurança jurídica relativa ao tratamento correcional dos ilícitos em destaque, prejudicando a efetiva proteção ao bem jurídico. Também foi observado que a Administração Pública Federal possuía entendimento de que o ilícito era passível de ser definido como ato de improbidade administrativa, implicando a demissão do servidor público que praticasse tal irregularidade.

No entanto, a partir da publicação da Lei nº 14.230/21, houve a eliminação da possibilidade de enquadramento da violência sexual como ato de improbidade administrativa, suscitando a necessidade de compreensão dos efeitos da novidade legislativa em face da promoção administrativa da proteção à liberdade sexual.

Este estudo proporcionou compreender as relações entre a Lei de Improbidade Administrativa, com suas alterações, e os processos administrativos disciplinares referentes a assédio sexual na Administração Pública Federal, considerando-se o enquadramento de condutas e a aplicação de sanções. Com isso, pôde-se perceber os efeitos prejudiciais causados pela entrada em vigor da Lei nº 14.230/21 nesse âmbito, fragilizando a prevenção e o combate ao assédio sexual em sentido amplo nos órgãos e entidades administrativas federais por ampliar a insegurança jurídica relativa ao tratamento correccional da matéria, confirmando a hipótese de partida.

Para se atingir essa compreensão, foram definidos três objetivos específicos. O primeiro, de analisar a relação entre a lei disciplinar material e os enquadramentos de conduta realizados no âmbito correccional para a correspondência entre a violência sexual e as definições de condutas irregulares puníveis disciplinarmente, com o fito de verificar se a lei material comportava juízo de subjetividade das comissões processantes.

Assim, a partir da análise quantitativa de processos administrativos disciplinares que concluíram pela responsabilidade do servidor, foram descritos as principais definições legais utilizadas pelos trios processantes no momento da tipificação da conduta, sendo verificado que elas permitem largamente a interferência da pessoalidade dos julgadores em sua aplicação, em razão da utilização de conceitos jurídicos indeterminados, corroborando a diversidade de enquadramentos e de penalidades referentes às condutas que atentam contra o mesmo bem jurídico, a liberdade sexual.

O segundo objetivo, similarmente ao primeiro, cingiu-se em torno da relação entre a lei disciplinar processual e a insegurança jurídica destacada, a fim de se investigar se o procedimento adotado no âmbito correccional confere suporte ou não à manutenção do juízo de subjetividade das comissões, em especial no tocante ao procedimento de enquadramento das condutas e da aplicação de penalidades.

Constatou-se que o procedimento, apesar de não possuir a atribuição de restringir o entendimento subjetivo das comissões relativamente às definições normativas, guiam em tese os trios processantes à aplicação da norma mais adequada no enquadramento, segundo os princípios da alternatividade, da subsidiariedade e da consunção, e da penalidade respectiva,

vinculada ao enquadramento adotado. Contudo, apesar dessa vinculação, não deve ser ignorada a dosimetria da pena quanto à suspensão e à advertência, estando presente o juízo subjetivo das autoridades envolvidas no processo.

O terceiro e último objetivo baseou-se em observar de que maneira as modificações legais promovidas pela Lei nº 14.230/21 impactam os processos administrativos disciplinares em estudo. Assim, foi descrita a maneira que a Lei nº 8.429/92, antes das alterações, influenciava o combate à violência sexual na esfera correcional, tanto no enquadramento como na sanção do ilícito, para então buscar a compreensão dos efeitos da nova lei.

Foi evidenciado que a LIA possuía extenso potencial uniformizador do tratamento correcional destinado ao ilícito em estudo, visto que toda prática de violência sexual poderia ser enquadrada como ato de improbidade administrativa, independentemente de eventual juízo de gradação da gravidade da irregularidade. Haveria, da mesma forma, harmonia na aplicação da penalidade, a demissória, que seria benéfica em virtude da maior proporcionalidade desta sanção em relação ao ilícito, em comparação às demais penas aplicadas.

Em resposta ao principal problema do trabalho, demonstrou-se que a Lei nº 14.230/21, por eliminar o ato de improbidade administrativa como opção de enquadramento das condutas correspondentes a ofensas sexuais, possui efeitos negativos na esfera correcional. A alteração legislativa amplia a insegurança jurídica do tratamento disciplinar conferido à irregularidade em destaque, por agravar a ponderação subjetiva relativa ao enquadramento de condutas e aplicação de penalidade.

Consequentemente, ficou exposta a ampliação da já existente deficiência da tutela administrativa disciplinar da liberdade sexual e, assim sendo, da vulnerabilidade dos indivíduos que frequentam repartições públicas, em especial as mulheres, que são especialmente suscetíveis a serem feitas vítimas de ofensas sexuais. A qualidade da prestação do serviço público é comprometida, em razão dos danos causados às vítimas dessa forma de violência, que terão seu desempenho laboral reduzido e, assim, acarretando danos indiretos à própria Administração Pública Federal.

O presente estudo encontrou limitações relativas à investigação dos motivos que levaram as comissões de PAD a não enquadrar as condutas como ato de improbidade à época

em que a lei era vigente, sendo este um dos enquadramentos menos aplicados apesar de sua comprovada maior adequabilidade.

O estudo da temática suscita a necessidade de ampliação da pesquisa com a finalidade da obtenção de dados voltada à quantificação da ocorrência de assédio sexual em sentido amplo na Administração Pública Federal sob o viés dos indivíduos que frequentam as repartições públicas, e não apenas do ponto de vista correcional, a fim de se desenvolver políticas de prevenção e combate mais contundentes a essa forma de violência. No mesmo sentido, faz-se necessária a pesquisa do tema sob a ênfase dos órgãos e entidades vinculadas ao Ministério da Educação, onde ocorre a maioria dos processos relacionados à matéria e em que figuram vítimas menores de idade.

A relevância do presente estudo restou demonstrada quantitativa e qualitativamente em função dos severos impactos causados pela violência sexual na Administração Pública Federal, que serão agravados com a alteração legislativa provocada pela Lei nº 14.230/21. O abrandamento de medidas de prevenção e combate a esse ilícito representa imenso retrocesso social, contrariando também o dever estatal de proteção do bem jurídico da liberdade sexual e da normalidade do serviço público.

Por fim, evidencia-se a necessidade de adoção de políticas de prevenção e combate às ofensas sexuais dentro das competências administrativas, a exemplo da conscientização desta forma de violência, da promoção de escuta qualificada aos denunciantes e de medidas de redução dos danos psicológicos e emocionais causados às vítimas desta irregularidade, buscando reduzir os efeitos negativos da alteração legislativa e frear o retrocesso social destacado.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia Pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2020.
- ALVES, Léo da Silva. **Curso de Processo Disciplinar**. Brasília: Cebrad, 2008.
- ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa Araújo. **Primeiras impressões sobre a nova LIA à luz do Direito Administrativo sancionador**. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/johnston-lia-luz-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 08 jan.. 2022.
- 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.
- BECKENKAMP, Joãozinho. Sobre a moralidade do direito em Kant. **Revista Internacional de Filosofia da Moral: Ethic@**, Florianópolis, v.8, n.1, p. 63–83, jun. 2009. DOI: <https://doi.org/10.5007/1677-2954.2009v8n1p63>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/1677-2954.2009v8n1p63/18471>. Acesso em: 05 dez. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 04 fev. 2020
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio Moral e Sexual: previna-se**. 2016. p 22. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/sc/arquivos/cartilha-assedio>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Assédio Sexual: Tratamento correicional 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.
- BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 9 set. 1942. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990c.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

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. Acesso em: 10 jan. 2022.

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.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº**

1.517.588 – PB (2019/0160713-5). Agravante: Fabiano de Moura Ribeiro e Rubinaldo

Ferreira Lima. Agravado: Ministério Público do estado da Paraíba. Rel. Min. Sérgio Kukina.

Brasília, DF, 15 de abril de 2020. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=108557041&num_registro=201901607135&data=20200420&tipo=0. Acesso em: 25 nov. 2021.

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-aresp-1069262-sp-2017-0052485-6/inteiro-teor-860180395>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM**

MANDADO DE SEGURANÇA nº 2016/0237957-9. Agravante: Almiro de Sena Soares

Filho. Agravado: Estado da Bahia. Rel. Min. Og Fernandes. Brasília, DF, 26 de abril de 2021.

Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602379579&dt_publicacao=28/04/2021. Acesso em: 12 jan. 2022.

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. Acesso em: 12 jan. 2022.

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. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL Nº 1408999 / PR (2011/0221276-3)**. Recorrente: Manoel Kuba. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 23 de outubro de 2013. Disponível em:

Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24609243/recurso-especial-resp-1408999-pr-2011-0221276-3-stj/inteiro-teor-24609244>. Acesso em: 04 fev. 2022.

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. Acesso em: 12 jan. 2022.

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. Acesso em: 12 jan. 2022.

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. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 24 de junho de 2009. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4388762/recurso-especial-resp-772241-mg-2005-0129312-3/inteiro-teor-12205202>. Acesso em: 12 jan. 2022.

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.

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.

CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 113-114.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

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.

CONDE, Francisco Muñoz. **Derecho Penal: parte especial**. 15ª ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46777/12/Manual_PAD_setembro_2020.pdf. Acesso em: 04 fev. 2022.

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. Acesso em: 10 jan. 2022.

COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar: Temas Substantivos e Processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte especial (arts. 121 a 361)**. 8 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DA SILVA, Virgílio Afonso. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, vol. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.

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/rfdufpr.v40i0.1741>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1741>. Acesso em: 04 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

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.

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. Acesso em: 09 jan. 2022.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte especial**, vol III. 14 ed. Niterói: Impetus, 2017.

HIGA, Flávio da Costa. **Assédio Sexual no trabalho e discriminação de gênero: duas faces da mesma moeda?**. RevistaDireito GV, São Paulo, v.12, n.2, p. 484-515, mai./ago. 2016.

DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201620>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/8GDj4ypKNzxVVpqJKLrzFjP/?lang=pt#>. Acesso em: 24 jan. 2022.

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

JORIO, Israel Domingos. **Crimes sexuais**. 2 ed. Salvador: JusPODIVM, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v14i55.104>.

Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/104/307>. Acesso em: 04 fev. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes et. al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed.. São Paulo: Malheiros, 2011.

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.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. 6ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais do direito administrativo sancionador**, São Paulo: Malheiros, 2007.

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. Acesso em: 2 fev. 2022.

MOTA-SANTOS, Carolina et al. Reforçando a contribuição social de gênero: a servidora pública qualificada versus a executiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.53, n.1, p. 101-123, jan./fev. 2019. DOI:<https://doi.org/10.1590/0034-761220170156>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ZyvC75wxtPKghVZcrVGzH3S/?lang=pt#>. Acesso em: 24 jan. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual. rev., atual. e ampl.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

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. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/743/923>. Acesso em: 04 fev. 2022.

PUCETTI, Renata Fiori. **Infrações e sanções administrativas aplicáveis aos particulares em licitações e contratos**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153328.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

RIOS, Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n.26, p. 71-100, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/YWPnQB8XXj5ZkmtCkxQgdXs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 23 jan. 2022.

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.

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.

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. **O Direito Administrativo Sancionador e a Individualização da Conduta nas Decisões dos Tribunais de Contas**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019.

SOBRINHO, Ariene de Almeida; STEFANINI, Marília Rulli. A penalização da importunação sexual como instrumento de garantia da liberdade sexual da vítima. In: CAMPAGNOLI, Alex Ribeiro; FREITAS, Cleodine Jacinto de; AQUINO, Sueli da Silva (org). **Atualidades, controvérsias e os novos paradigmas jurídicos da seara criminal**. 1 ed. Curitiba: Bagai, 2020. p. 216. Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Cledione-Freitas-2/publication/347111796_Atualidades_controversias_e_os_novos_paradigmas_juridicos_na_seara_criminal/links/5fe1e6bc45851553a0df93f2/Atualidades-controversias-e-os-novos-paradigmas-juridicos-na-seara-criminal.pdf#page=212. Acesso em: 24 jan. 2022.

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

SOUZA, L. G.; LIMA, F.C. **As desigualdades de gênero no serviço público**. Observatório das Desigualdades. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1548>. Acesso em: 18 jan. 2022.