

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DANIEL BARROS E SILVA RAMOS

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO ASSÉDIO
MORAL E SEXUAL NO PODER EXECUTIVO DO MARANHÃO**

São Luís

2026

DANIEL BARROS E SILVA RAMOS

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO ASSÉDIO
MORAL E SEXUAL NO PODER EXECUTIVO DO MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para a obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

São Luís

2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Ramos, Daniel Barros e Silva.

Avaliação política da política pública de combate ao assédio moral e sexual no poder executivo do Maranhão / Daniel Barros e Silva Ramos. - 2026.

134 p.

Orientador(a): Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2026.

1. Assédio Moral. 2. Assédio Sexual. 3. Avaliação de Políticas Públicas. 4. Ouvidoria Especializada. 5. Estado do Maranhão. I. Lima, Valéria Ferreira Santos de Almada. II. Título.

DANIEL BARROS E SILVA RAMOS

**AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO ASSÉDIO
MORAL E SEXUAL NO PODER EXECUTIVO DO MARANHÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para a obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Silvio Carlos Leite Mesquita

Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter me mantido saudável, motivado e apto a me empenhar na escrita dessa dissertação até o fim.

Agradecer em segundo lugar a meus pais, Alcino e Marla, e meus filhos, Maria Eduarda e Artur. Com muito suor, meus pais proveram minha educação enquanto precisei; com muito amor, meus filhos me motivaram e motivam a buscar cada vez mais crescimento profissional, pessoal e acadêmico. Juntos, voluntária ou involuntariamente, contribuíram para que hoje eu seja ser quem sou, por cada elemento que me constitui como pessoa, como acadêmico e como profissional.

Agradeço especialmente também a minha namorada, Marla, por seu apoio incondicional, por seu suporte diário, pelos incentivos e, principalmente, pelo carinho e aconchego. Este trabalho tem sua forte influência, em especial pela sua paixão pela pauta feminina e pelo tratamento de questões de gênero.

À minha irmã, Danielle, pelo incentivo constante e pela profunda compreensão diante das minhas ausências ao longo deste período de intensa dedicação acadêmica e profissional.

Agradeço ainda a todos aqueles que concorreram para a oferta do mestrado em políticas públicas aos servidores públicos do Estado do Maranhão, promovendo a qualificação do corpo de servidores do Estado. Ao Governador Carlos Brandão, por liderar essa importante política, que não apenas qualifica profissionalmente os servidores estaduais, mas também garante uma melhor atuação estatal. À presidente da Fundação Escola de Governo, Leuzinete Pereira, por alcançar o objetivo de ofertar esse mestrado, com o qual tantos antes sonharam. E ao presidente da Fapema, Nordman Wall, pelo incentivo à pesquisa que deu sustentação a esse trabalho e a vários outros.

Ao meu amigo e chefe, Raul Mochel, agradeço pela confiança em me permitir fazer parte da construção da política pública que é objeto dessa dissertação, pela liberdade franqueada para criticá-la e pela transparência para acessar os dados necessários a sua escrita. Estendo esses agradecimentos aos servidores da Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), da Corregedoria-Geral do Estado e da Assessoria de Comunicação.

Aos meus amigos do mestrado, obrigado pela companhia diária, pela parceria que se tornou um diferencial da nossa turma. Nos apoiamos, nos suportamos e

concluimos essa etapa de forma digna. Nominalmente, agradeço às amigas Raissa Guimarães, Luana de Jesus, Ana Beatriz, Laire Bastos, Thamires Bottentuit e Letícia Christine; e ao amigo Eucicley Freitas.

Agradeço imensamente aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, pedindo licença aos demais para fazê-lo em nome da professora Lília Penha, coordenadora da turma especial; e à professora Valéria Almada Lima, coordenadora do Programa e minha orientadora. Agradeço-lhe especialmente pela confiança depositada nesta pesquisa, pelo compartilhamento generoso de sua sabedoria e por ser um exemplo de dedicação que levarei para toda a minha trajetória.

Por fim, expresso minha gratidão a todos aqueles que, ainda que não citados nominalmente, contribuíram de maneira direta ou indireta para que este percurso fosse trilhado com êxito. Encerro este ciclo com a convicção de que ninguém constrói conhecimento sozinho e com o compromisso renovado de reverter este aprendizado em ações que fortaleçam a integridade e o bem-estar na esfera pública. A todos, o meu mais sincero muito obrigado.

No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade.

Immanuel Kant

RESUMO

A presente dissertação realiza uma avaliação política da recém-implantada política pública de prevenção e combate ao assédio moral e sexual no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, consubstanciada no microssistema normativo que instituiu a Ouvidoria Especializada, capitaneada pelo Decreto n.º 39.054/2024. A questão norteadora investiga se as alternativas institucionais adotadas atendem às necessidades empíricas e mostram-se adequadas, consistentes e coerentes para enfrentar a barreira do silenciamento e promover um ambiente hígido. O objetivo geral consiste em avaliar a engenharia institucional da referida política, determinando sua consistência para atingir os fins propostos. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa avaliativa focada no exame substantivo da política, fundamentada na sociologia compreensiva de Max Weber e em seu conceito de dominação racional-legal. O estudo utiliza pesquisa bibliográfica e análise documental para escrutinar a adequação das ferramentas normativas frente aos parâmetros de governança estipulados pelo Acórdão n.º 456/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU) — apoiados nos pilares de Institucionalização, Prevenção, Detecção e Correção —, bem como avaliar a adequação da escolha da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) como órgão gestor central. Os resultados indicam que o Estado realizou um diagnóstico preciso da demanda reprimida pelo medo de retaliação e estruturou um modelo que representa um grande avanço. Foram evidenciados o forte compromisso da alta administração, a criação de múltiplos canais de denúncia com proteção de identidade e o sucesso da governança em rede para acolhimento psicossocial. Contudo, a avaliação identificou fraturas críticas na coerência da política: a insegurança jurídica decorrente da ausência de tipificação expressa do assédio no Estatuto do Servidor (Lei n.º 6.107/94); e o déficit de capacidade técnico-operacional da STC, que motivou a descentralização excepcional da apuração para órgãos com regime disciplinar próprio, como as forças de segurança. Conclui-se que essa descentralização vulnerabiliza as parcelas do funcionalismo mais submetidas à rigidez hierárquica, sobrepondo a racionalidade instrumental à proteção universal. A política mostra-se parcialmente adequada e consistente, necessitando expandir os recursos humanos do órgão central e formalizar o ilícito em lei para atingir o rompimento isonômico do silenciamento e a plena maturidade institucional, dentre outras medidas.

Palavras-chave: assédio moral; assédio sexual; avaliação de políticas públicas; ouvidoria especializada; Estado do Maranhão.

ABSTRACT

This dissertation conducts a political evaluation of the recently implemented public policy for the prevention and combat of moral and sexual harassment within the Executive Branch of the State of Maranhão, embodied in the normative microsystem that established the Specialized Ombudsman's Office, spearheaded by Decree No. 39,054/2024. The guiding question investigates whether the institutional alternatives adopted meet empirical needs and prove to be adequate, consistent, and coherent in confronting the barrier of silencing and promoting a healthy work environment. The general objective is to evaluate the institutional engineering of this policy, determining its consistency in achieving its proposed goals. Methodologically, this is an evaluative research focused on the substantive examination of the policy, grounded in Max Weber's comprehensive sociology and his concept of rational-legal domination. The study utilizes bibliographic research and documentary analysis to scrutinize the adequacy of the normative tools against the governance parameters stipulated by Ruling No. 456/2022 of the Federal Court of Accounts (TCU)—supported by the pillars of Institutionalization, Prevention, Detection, and Correction—as well as to evaluate the adequacy of choosing the State Secretariat for Transparency and Control (STC) as the central managing body. The results indicate that the State conducted a precise diagnosis of the repressed demand caused by the fear of retaliation and structured a model that represents a major advancement. Strong commitment from top management, the creation of multiple reporting channels with identity protection, and the success of network governance for psychosocial support were evidenced. However, the evaluation identified critical fractures in the policy's coherence: legal uncertainty resulting from the lack of explicit typification of harassment in the Civil Servant Statute (Law No. 6,107/94); and the STC's technical-operational capacity deficit, which motivated the exceptional decentralization of investigations to bodies with their own disciplinary regimes, such as the security forces. It is concluded that this decentralization makes the segments of the civil service most subjected to hierarchical rigidity more vulnerable, superimposing instrumental rationality over universal protection. The policy proves to be partially adequate and consistent, needing to expand the central body's human resources and formalize the offense in law to achieve an isonomic breakthrough of the silencing and full institutional maturity, among other measures.

Keywords: moral harassment; sexual harassment; public policy evaluation; specialized ombudsman; State of Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- Quantitativo de denúncias de assédio registradas na ouvidoria do poder Executivo do Estado do Maranhão.....	31
Figura 1	- Percentuais de cargo do(a) agressor(a) na época do assédio ou discriminação.....	40
Figura 2	- Modelo de avaliação do sistema de prevenção e combate ao assédio	58
Quadro 1	- Resumo das regras de competência para apuração de denúncias em geral e de assédio.....	67
Quadro 2	- Resumo dos riscos identificados e das medidas criadas pelo microssistema de combate ao assédio no Poder Executivo do Maranhão	69
Figura 3	- Liderança e governança do combate ao assédio nos Estados	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia-Geral da União
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
CAEMA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
EMAP	Empresa Maranhense de Administração Portuária
EMSERH	Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares
IN	Instrução Normativa
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGE	Ouvidoria-Geral do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PGE	Procuradoria Geral do Estado
SEAD	Secretaria de Estado de Administração
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
SEMU	Secretaria de Estado da Mulher
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STC	Secretaria de Estado de Transparência e Controle
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ASSÉDIO MORAL E SEXUAL: fundamentos, construção histórica e o tratamento pelo poder público	19
2.1	A desnaturalização do assédio: da violência privada ao fenômeno estrutural	19
2.2	O movimento feminista e sua contribuição ao combate ao assédio	22
2.3	A participação do sistema político na formulação de políticas de combate ao assédio	25
2.4	A formulação da política: a ouvidoria especializada de prevenção e combate ao assédio no Maranhão	29
3	O REFERENCIAL ÉTICO-POLÍTICO E JURÍDICO DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO NO PODER EXECUTIVO DO MARANHÃO: racionalidade, tensões e integridade	35
3.1	Entre a norma e a prática: a tradução jurídica do fenômeno social	36
3.2	A juridicização do assédio: da fluidez sociológica à objetividade burocrática	41
3.3	A dignidade de pessoa humana e seu tensionamento frente ao desempenho	50
3.4	A influência do controle: o assédio como risco à governança corporativa	52
3.5	Parâmetro de governança: o modelo do TCU como referencial de boas práticas	57
4	ADEQUAÇÃO DA OUVIDORIA ESPECIALIZADA DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ASSÉDIO MORAL E SEXUAL NO ESTADO DO MARANHÃO	61
4.1	A estruturação e o desenho da ouvidoria especializada: avaliação das ferramentas à luz dos parâmetros do Acórdão 456/2022 do TCU e da pesquisa mapa do assédio no Brasil 2024 ...	62
4.1.1	O mecanismo da institucionalização	70
4.1.2	O mecanismo da prevenção	79

4.1.3	O mecanismo da detecção	84
4.1.4	O mecanismo da correção.....	88
4.2	A adequação da escolha do órgão central de controle interno para conduzir a política pública de prevenção e combate ao assédio no serviço público.....	99
5	CONCLUSÃO	106
	REFERÊNCIAS	110
	ANEXOS	119
	ANEXO A – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PROTOCOLO 100262702551.....	120
	ANEXO B - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PROTOCOLO 100100422642.....	126

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação, intitulada “Avaliação política da política pública de combate ao assédio moral e sexual no poder executivo do Maranhão” está vinculada à área de concentração *Políticas sociais e Programas sociais* e na linha de pesquisa *Avaliação de políticas e programas sociais* e tem como objeto a política pública de combate ao assédio recentemente implantada no poder Executivo do Estado do Maranhão.

Essa política pública está estruturada por um conjunto de normas que serão chamadas de microssistema de combate ao assédio. Esse microssistema é composto pelo Decreto n.º 39.054/2024 (Maranhão, 2024a), que instituiu a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio; pelo Decreto n.º 38.194/2023 (Maranhão, 2023a), que dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade de denunciantes que comuniquem ilícitos e irregularidades; pela Instrução Normativa STC n.º 04/2025 (Maranhão, 2025a), que regulamenta a aplicação do Decreto n.º 39.054/2024 quanto aos procedimentos para o acolhimento, registro, tratamento e apuração de denúncia sobre a prática de assédio moral e sexual, no âmbito do Poder Executivo Estadual; e a Portaria da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) n.º 13/2026 (Maranhão, 2026a), que disciplina dispositivo da Instrução Normativa (IN) n.º 04/2025. Todos regulamentam, de uma forma ou de outra, o combate ao assédio moral e sexual no âmbito do poder Executivo do Estado do Maranhão.

O trabalho, enquanto atividade central na experiência humana, está intimamente ligado à construção da identidade, à integração social e aos processos de socialização. Contudo, essa esfera que deveria traduzir-se como fonte de dignidade é frequentemente atravessada por violências e tensões, constituindo-se em um campo fértil para a manifestação do assédio moral e sexual (Oliveira *et al.*, 2017). Particularmente no serviço público, o assédio deixou de ser compreendido como uma mera questão individual ou comportamental, ascendendo à categoria de um problema estrutural que afeta diretamente a integridade da Administração Pública, o princípio constitucional da eficiência, a efetividade das políticas públicas e, sobretudo, a dignidade dos servidores (Freitas; Heloani; Barreto, 2008).

O combate ao assédio no serviço público vem ganhando relevância nos últimos anos. Em 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou acórdão que

trouxe como produto um modelo de avaliação do sistema de prevenção e combate ao assédio moral e sexual (TCU, 2022), evidenciando preocupação por parte do sistema de controle externo do serviço público federal quanto ao combate a essas práticas.

Pouco tempo depois, em abril de 2023, foi promulgada a Lei n.º 14.540, que instituiu o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e a Violência Sexual (Brasil, 2023a). Em virtude do caráter de lei nacional, ela dispensa a necessidade de regulamentação, sendo aplicável desde sua promulgação a todas as esferas (federal, estadual e municipal).

Também merece destaque a edição do Guia Lilás (Brasil, 2023b) por parte da Controladoria Geral da União (CGU), órgão central de controle interno do serviço público federal, que se tornou um marco no combate ao assédio moral e sexual naquela instância.

Todas essas ações, praticadas por sujeitos importantes quando se fala em serviço público, demonstram a relevância social de se avaliar a política pública de combate ao assédio do poder Executivo do Estado do Maranhão.

Tal política pública surge como resposta aos casos de assédio no poder Executivo estadual, em um contexto em que, após um certo grau de amadurecimento no setor privado, surgem nas instituições públicas sistemas de combate ao assédio.

A razão de ser da escolha do tema perpassa pela atuação profissional deste pesquisador no âmbito do poder Executivo estadual. A iniciativa de propor a referida política pública ao titular da pasta foi fruto de uma das primeiras ações do pesquisador enquanto lotado no cargo de Ouvidor-Geral do Estado, em conjunto com sua equipe – posteriormente desenvolvida por meio de estudos, debates e de várias reuniões com servidores de outros órgãos e entidades. A proximidade pessoal com o objeto do estudo demanda cuidado redobrado do pesquisador. Nesse sentido, a avaliação das ferramentas busca forte respaldo em critérios objetivos, definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o intuito de afastar uma avaliação enviesada.

A política teve sua implantação capitaneada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC), tendo contado ainda com a participação de outros órgãos, como a Secretaria de Estado da Mulher (SEMU) e a Secretaria de Estado de Administração (SEAD). Em que pese atualmente o autor exerça função diversa, remanesce o interesse pessoal e profissional pela política pública.

Por se tratar de uma política recentemente implantada em nosso Estado, é oportuna a realização de uma avaliação política. Verificar se a política pública é pertinente, adequada, consistente e se possui coerência interna é indispensável para permitir aos gestores responsáveis pela política que possam otimizar seus resultados através de eventual correção de rumo – e, portanto, denota sua relevância científica. Caso encontre acertos na política pública, a avaliação servirá para nortear outros entes públicos quanto à elaboração de política similar.

Dessa feita, exsurge a questão norteadora desta dissertação: As alternativas institucionais e normativas adotadas pelo Estado na formulação dessa política pública atendem às necessidades empíricas do problema e mostram-se adequadas, consistentes e coerentes para enfrentar a barreira do silenciamento e promover um ambiente de trabalho hígido?

O objetivo geral do presente trabalho é avaliar a política pública de combate ao assédio recentemente implantada pelo poder Executivo do Estado do Maranhão, determinando se a referida política pública é consistente e adequada para atingir os fins a que se propõe.

De modo a viabilizar o alcance deste objetivo, delineiam-se, como objetivos específicos, o de realizar um diagnóstico da situação-problema que ensejou a formulação do programa, compreendendo o contexto histórico e os sujeitos que motivaram a sua criação; o de investigar o referencial ético-político e jurídico que fundamenta a política pública, estabelecendo o ideal de dominação burocrática que a Administração pretende atingir; e, por fim, o de avaliar a engenharia da política pública, examinando a adequação das ferramentas processuais disponibilizadas frente aos parâmetros de boas práticas do TCU e a adequação da escolha do órgão central de controle interno (STC) para conduzir a política do enfrentamento ao assédio.

Trata-se aqui de uma pesquisa avaliativa classificada na literatura de análise de políticas públicas como uma Avaliação Política da Política Pública. Conforme preceituam Figueiredo e Figueiredo (1986), diferentemente das avaliações de impacto — que medem a apropriação final dos benefícios pela população —, a avaliação política detém-se no exame substantivo da política, dos princípios de justiça que a fundamentam e da consistência de seus mecanismos institucionais internos.

O esteio teórico primário desta avaliação repousa na sociologia compreensiva

de Max Weber (1999), especificamente no seu conceito de dominação racional-legal e de tipo ideal de burocracia. A análise parte da premissa de que o assédio representa a invasão do arbítrio pessoal e patrimonialista na máquina estatal, devendo a política pública operar como o escudo de impessoalidade e calculabilidade exigido pelo Estado moderno (Weber, 1999).

A partir dessa perspectiva, a metodologia adotada neste trabalho se alinha com os princípios weberianos, especialmente quanto a traços como a necessária estabilidade funcional das funções e políticas, a regência dos princípios da impessoalidade e o tratamento do Estado enquanto coisa pública; a necessidade de previsão formal das atribuições em regulamentos, de forma clara, com vistas à criação de um protocolo de atuação e à definição de critérios universais de funcionamento do serviço público (Abrucio; Loureiro, 2018), os quais balizaram esta pesquisa avaliativa.

A pesquisa se valeu, além da pesquisa bibliográfica, da coleta e análise de documentos oficiais relativos à política: leis, normas internas, relatórios, entre outros, publicados ou disponibilizados mediante solicitação. A partir do estudo destes documentos, como já mencionado, buscou-se avaliar, em primeiro lugar, como se chegou ao diagnóstico da situação problema que ensejou a formulação do programa. Além disso, foi avaliada a engenharia do programa, identificando se os recursos – humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros – foram adequados para o tratamento do problema, bem como se a cobertura do programa é a ideal, especialmente a partir da análise sob o prisma do Acórdão n.º 456/2022 do TCU (2022).

Para dar conta dessa avaliação, o trabalho se encontra estruturado em três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão.

O primeiro capítulo aborda os fundamentos e a construção histórica do assédio moral e sexual, detalhando o processo de desnaturalização dessas violências, a contribuição inestimável do movimento feminista e a posterior absorção do tema pelo sistema político e burocrático, culminando no diagnóstico que gerou a política pública maranhense.

O segundo capítulo analisa o referencial ético-político e jurídico de enfrentamento ao assédio. Neste segmento, examina-se a tradução da dor sociológica em tipos jurídicos objetivos, a tensão inerente entre a dignidade da pessoa humana e os imperativos de eficiência da nova gestão pública, e a forma

como a pressão dos órgãos de controle (como o TCU) transformou o assédio em um grave risco de governança e *compliance* corporativo.

Já o terceiro capítulo consagra-se à avaliação da engenharia da política, dividida em dois eixos essenciais. A primeira seção julga a adequação das ferramentas da Ouvidoria Especializada, escrutinando os seus fluxos normativos sob a ótica dos quatro mecanismos do TCU: institucionalização, prevenção, detecção e correção, sua coerência e consistência. A segunda seção mede a adequação da escolha do órgão para capitanear a política pública de combate ao assédio, examinando o seu alinhamento ao isomorfismo federativo, a superação de suas deficiências vocacionais por meio de parcerias e os gargalos reais de sua capacidade técnico-operacional.

2 ASSÉDIO MORAL E SEXUAL: fundamentos, construção histórica e o tratamento pelo poder público

Como dito na seção anterior, o trabalho, enquanto atividade central na experiência humana, está intimamente ligado à construção da identidade, à integração social e aos processos de socialização (Oliveira *et al.*, 2017).

Contudo, essa esfera – que deveria se traduzir como fonte de dignidade –, é frequentemente atravessada por dor e sofrimento, constituindo-se em um campo de tensões onde se manifestam o assédio moral e o assédio sexual.

Particularmente no setor público, o assédio moral e sexual no ambiente de trabalho não constitui mera questão individual ou comportamental. Trata-se de um problema estrutural que afeta a integridade da Administração Pública, a dignidade dos servidores e a efetividade das políticas públicas de forma ampla.

Nesta seção, abordaremos, inicialmente, o tratamento dos assédios como fenômeno eminentemente privado – distante, portanto, de controles sociais –, enquanto questão psicológica em uma relação entre dois indivíduos para, em seguida, apresentá-lo como questão social.

Finalmente, abordaremos como se deu o tratamento dessa questão por parte dos movimentos sociais e dos demais sujeitos nela envolvidos – movimentos sociais, organismos internacionais, burocracia –, bem como de que forma esses sujeitos participaram do desenvolvimento da política pública objeto deste estudo.

2.1 A desnaturalização do assédio: da violência privada ao fenômeno estrutural

O assédio moral e sexual constitui grave violação aos direitos humanos, impactando significativamente na dignidade, na integridade e na saúde das vítimas. Historicamente tratado como questão individual e privada, esse fenômeno ganhou destaque público e político, especialmente devido às ações dos movimentos feministas (Pinto, 2010). A partir da segunda metade do século XX, a atuação organizada de grupos feministas revelou o caráter estrutural dessas violências, impulsionando um processo de transformação da percepção social e jurídica sobre o assédio (Mackinnon, 1979).

Em uma análise inicial, é possível que se identifique qualquer uma dessas espécies de assédio como simples expressão de violência privada (Hirigoyen, 2023).

Essa, na verdade, é uma das possibilidades de estudo do assédio e certamente tem sua utilidade ao auxiliar o entendimento do fenômeno do ponto de vista psicológico, como faz a autora francesa em sua obra que trata sobre o assédio moral.

Contudo, reduzir o assédio exclusivamente à esfera psicológica constitui uma leitura insuficiente de sua natureza e, mais grave ainda, representa um obstáculo epistemológico à formulação de políticas públicas efetivas para seu combate.

De fato, Hirigoyen (2023) oferece contribuição valiosa ao descrever os mecanismos psicológicos pelos quais o assédio moral opera, mapeando as estratégias de humilhação, desqualificação e isolamento perpetradas pelo agressor. Nesse contexto, a racionalidade fria do agressor, combinada à sua incapacidade de considerar os outros como seres humanos são elementos que facilitam o entendimento do mecanismo no ponto de vista do agressor.

Esse conhecimento é essencial para compreender o sofrimento individual das vítimas e suas consequências para a saúde mental. Contudo, uma análise restrita à dimensão psíquica incorre no risco de patologizar o fenômeno, desvinculando-o de suas condicionantes estruturais e políticas. Sob o prisma weberiano, tal redução obscurece a compreensão do assédio como uma ruptura da racionalidade legal-impessoal. Ao tratar o problema meramente como uma patologia individual, desconsidera-se que a violência moral muitas vezes opera como uma ação social tradicional ou afetiva que subverte o 'tipo ideal' de burocracia, expondo a persistência de traços patrimonialistas no seio da Administração Pública (Oliveira *et al.*, 2017).

Gonçalves *et al.* (2017) chamaram a atenção para os perigos de se cair em vieses comuns nas discussões em torno do assédio moral, como a psicologização, a sociologização e a judicialização. Para a autora, privilegiar apenas um fator em detrimento dos demais coloca-os como os únicos determinantes do problema. Ao focar na psicologização, por exemplo, desconsidera-se a responsabilidade da organização do trabalho, das mudanças nas condições de trabalho e a dificuldade de manutenção do emprego.

Nesse sentido, é imperativo transitar da perspectiva psicológica para uma compreensão sociológica do fenômeno. Essa transição implica reconhecer que o assédio não é meramente um ato de violência interpessoal, mas uma prática social estruturada por relações de poder desiguais. Como bem demonstra a análise de MacKinnon (1979), o assédio sexual não pode ser desvinculado das relações hierárquicas entre homens e mulheres. Similarmente, o assédio moral é indissociável

de dinâmicas de subordinação que transcendem o plano individual, enraizando-se em estruturas organizacionais e nas relações de poder nelas cristalizadas.

No mesmo sentido, Segato (2025) chama o fenômeno de *violência moral*, e defende que se trata do conjunto de mecanismos legitimados pelo costume para garantir a manutenção do *status* relativo entre os termos de gênero.

A autora argentina traz essa violência moral como algo que entrou em cena quando já não era mais possível manter a criminalização do estupro com base exclusivamente no critério da violência física exercida sobre a vítima. Segundo ela, por boa parte do século XIX, o estuprador só era condenado se houvesse evidências de violência física na vítima, pois apenas estas provavam, do ponto de vista da época, sua não conivência ou participação voluntária no ato (Segato, 2025).

Após alguns casos marcantes nos tribunais franceses, em que os agressores foram absolvidos alegando violência moral, mas não violência física, passou-se a “considerar o argumento da violência moral como forma de pressão, dentro de um regime de status, ou seja, num contexto em que a vítima ocupava uma posição subordinada naturalizada pela tradição, surgia então “[...] uma ‘outra violência’ que seria necessário definir e estigmatizar” (Vigarello, 1998 *apud* Segato, 2025).

Pouco depois, foram publicadas leis em Nápoles (em 1819) e na França (a partir de 1832), tendo a primeira criminalizado o estupro ainda quando não houvesse violência física quando praticado contra menores de 12 anos; e a segunda, quando menores de 11 anos. Com o passar dos anos, o conceito foi sendo ampliado para contemplar violência não física também contra mulheres adultas (Segato, 2025).

A perspectiva sociológica, portanto, revela que o assédio opera como um mecanismo de controle social, funcional para a manutenção de hierarquias estabelecidas. Em contextos organizacionais como a Administração Pública, o assédio não é um simples acidente burocrático, mas um fenômeno estrutural que reflete e reproduz desigualdades. Quando uma mulher é sexualmente assediada por um superior hierárquico, por exemplo, não se trata de um conflito interpessoal isolado; trata-se da reiteração de relações de dominação que historicamente posicionaram mulheres em situação de subordinação. Analogamente, quando um servidor é moralmente assediado por estar em posição de desvantagem — seja por gênero, origem social, preferência sexual ou outra marca identitária — revela-se a fragilidade da igualdade formal que supostamente caracteriza a burocracia moderna.

2.2 O movimento feminista e sua contribuição ao combate ao assédio

A luta contra o assédio moral e sexual tem sido uma pauta central do movimento feminista ao longo das décadas, sendo impulsionada pelo reconhecimento da violência de gênero como um fenômeno estrutural. Ainda que se deva reconhecer que nem todo assédio seja perpetrado contra mulheres, não há dúvidas de que sua ocorrência se dá, em esmagadora maioria, contra mulheres, o que motivou o movimento feminista a enfrentar essa questão.

Segundo Pimentel e Bianchini (2024), a segunda onda feminista, nas décadas de 1960 e 1970, caracterizada pela ampliação do debate havido na primeira onda – focada no direito ao sufrágio e à derrubada de obstáculos de igualdade de gênero – para incluir questões como sexualidade, família, mercado de trabalho, foi fundamental para trazer à tona o debate sobre o assédio, especialmente no ambiente de trabalho, onde as relações hierárquicas eram frequentemente utilizadas como instrumento de coerção sexual (Mackinnon, 1979).

Nesse contexto, desde a segunda metade do século XX, o feminismo exsurge como um dos principais motores para a inclusão do combate ao assédio moral e sexual na agenda política e legislativa. Esse movimento trouxe para o debate público a necessidade de reconhecimento dessas violências como violações de direitos humanos, defendendo a adoção de políticas públicas que garantissem prevenção, punição e reparação às vítimas (Mackinnon, 1979; Pinto, 2010).

Nos anos 1990 e 2000, movimentos organizados e organizações não governamentais intensificaram a pressão por regulamentações e políticas públicas, visando garantir a responsabilização de agressores e a proteção das vítimas.

Na década de 1990, o movimento feminista e organizações de direitos humanos impulsionaram a formulação de normativas internacionais, como a Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher (1993) e a Convenção de Belém do Pará (1994), que estabeleceram diretrizes para o enfrentamento do assédio e de outras formas de violência de gênero (ONU Mulheres, 2022). Essas normativas internacionais serviram como base para a elaboração de leis nacionais em diversos países, incluindo o Brasil, como se verá adiante.

Com o crescimento do uso da internet e das redes sociais, a mobilização feminista contra o assédio ganhou novas dimensões. Campanhas como *#MeToo* e

#ChegaDeFiuFiu desempenharam papel crucial na conscientização e denúncia de casos, pressionando instituições e governos a adotarem medidas concretas. O ativismo digital – inseridos no contexto da quarta onda do feminismo (Munro, 2013) – possibilitou a ampliação do debate público, criando espaços de escuta e legitimando as experiências das vítimas, muitas vezes silenciadas em instâncias formais (Rago, 2018).

No setor privado, muitas empresas passaram a adotar políticas de *compliance* voltadas para a prevenção do assédio sexual, especialmente após pressões do movimento feminista e de organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a ONU Mulheres. Essas iniciativas incluem a criação de códigos de conduta, treinamentos obrigatórios para gestores e funcionários, e a implementação de mecanismos internos para acolhimento de denúncias e punição de assediadores (ONU Mulheres, 2022).

Diante do cenário de recorrentes práticas de assédio e de sua utilização como mecanismo estrutural que reforça a opressão feminina (Rago, 2018). O movimento feminista tem desempenhado um papel crucial na formulação de políticas públicas inclusivas e eficazes no combate ao assédio. Na prática, essa influência se manifesta por meio de mobilizações sociais, ações de *advocacy*¹ e participação ativa em debates legislativos (Barsted, 2016).

É o caso, por exemplo, do papel exercido pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) que, por meio de sua comissão “Anamatra Mulheres”, vem apresentando propostas à Comissão de Desigualdade no Mundo do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com demandas como o estímulo à criação de normativa e estrutura de apoio à trabalhadora vítima de assédio e violências no trabalho (Conforti, 2022).

As já mencionadas campanhas em redes sociais (*#MeToo* e *#ChegaDeFiuFiu*) também exemplificam a capacidade do ativismo feminista de pressionar governos e instituições a adotarem medidas concretas. Trata-se de expressões legítimas do movimento social feminista (sua *quarta onda*), manifestados

¹ O termo *advocacy* refere-se a um conjunto de ações estratégicas voltadas para a defesa e promoção de uma causa ou direito específico, influenciando políticas públicas, legislações e tomadas de decisão governamentais ou institucionais. No contexto do movimento feminista e do combate ao assédio moral e sexual, *advocacy* envolve mobilização social, pressão política, articulação com legisladores, produção de pesquisas e campanhas de conscientização para garantir a implementação de políticas públicas eficazes (Barsted, 2016).

em formato distinto do que tradicionalmente se viu, mas que, nem por isso, podem ser desnaturados enquanto tal (Munro, 2013).

Além disso, organizações feministas desempenharam papel central na formulação da Convenção 190 da OIT, que estabelece diretrizes globais para o enfrentamento da violência e do assédio no mundo do trabalho (OIT, 2019).

Essa convenção estabelece diretrizes para a erradicação do assédio e da violência no mundo do trabalho, e sua formulação foi diretamente impactada pela mobilização de sindicatos e organizações feministas que demandaram um enquadramento mais rígido e abrangente do problema (OIT, 2019). No Brasil, a ratificação dessa convenção ainda enfrenta desafios, mas grupos feministas e entidades de trabalhadores seguem pressionando o governo para sua efetiva implementação. Embora tenha sido iniciado o processo de ratificação com o encaminhamento ao Congresso Nacional, esta ratificação pende de aprovação na Câmara dos Deputados (Brasil, 2023c).

Ademais, a articulação de coletivos feministas e especialistas em direito de gênero foi fundamental para a aprovação da Lei n.º 14.540/2023, garantindo que a política pública refletisse as demandas reais das vítimas e promovesse mecanismos efetivos de prevenção e responsabilização (Brasil, 2023a).

Importante destacar que a lei acima referida se aplica a todas as esferas da Administração Pública (art. 1º) e determina que todos os órgãos e entidades por ela abrangidos elaborem ações e estratégias destinadas à prevenção e ao enfrentamento do assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual e de todas as formas de violência sexual.

Nesse sentido, resta evidenciado que a atuação dos movimentos sociais na aprovação desta lei teve e terá reflexos em todas as esferas da Federação. Em nosso Estado, o Decreto n.º 39.054/2024 surge trazendo, entre seus considerandos, exatamente a Lei n.º 14.540/2023, explicitando o referido nexos (Maranhão, 2024a).

Além da criação de novas leis, o movimento feminista também tem sido importante para a revisão de normativas já existentes. O conceito de assédio sexual, por exemplo, anteriormente restrito à modalidade vertical descendente (capitulado como crime), já tem experimentado ampliações no contexto das relações de trabalho para abranger as modalidades vertical descendente e horizontal. A crescente conscientização sobre a gravidade do assédio tem levado à ampliação da definição jurídica do problema, garantindo que mais vítimas sejam protegidas e que

agressores sejam responsabilizados de forma eficaz. Essa atuação se dá tanto por meio do ativismo político quanto pela litigância estratégica, que busca reinterpretar e ampliar as proteções jurídicas disponíveis para vítimas de assédio.

Em resumo, o movimento feminista foi o motor que retirou o assédio da esfera privada e pessoal para a esfera pública e política. De “inominável”, passou-se a tratar o assédio como problema social e, ao avançar, o movimento feminista fez com que os fatos viessem à tona, permitindo que suas implicações fossem compreendidas (Mackinnon, 1979).

Para além disso, houve a já mencionada influência na produção normativa, o que levou o assédio à categoria de inaceitável, no Brasil e fora dele.

Por último, o levantamento de dados estatísticos relacionados ao assédio forneceu dados e elementos a advogados e pesquisadores para que pudessem se engajar em pesquisas sobre o tema e dotar de musculatura o combate ao assédio.

É possível afirmar, portanto, que o movimento feminista não apenas clamou por normas, mas forneceu teoria jurídica (escritos relacionados a discriminação e desigualdade de poder) e base empírica (dados de prevalência) que tornaram impossível para o Estado (pelo Legislativo, Executivo ou pelo Judiciário) continuar a ignorar o fenômeno.

2.3 A participação do sistema político na formulação de políticas de combate ao assédio

Se é verdadeiro que o movimento feminista tem participação importante na formulação de políticas públicas de combate ao assédio, em especial pela pressão exercida sobre organismos internacionais, parlamento e sobre o poder Executivo, também é verdadeiro afirmar que, para que seja possível a implantação dessas políticas, esses outros sujeitos precisam efetivamente atuar em alinhamento com o movimento social.

Nesse sentido, há que se evidenciar a participação do *sistema político* que, nos dizeres de Rua ([200?]), compreende os agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas, etc.), dos parlamentares, dos governadores de estado, do judiciário.

Em um campo de recursos limitados – sejam recursos orçamentários ou recursos humanos – a priorização de determinada política pública em detrimento de

outras torna indispensável que os formuladores de políticas públicas estejam receptivos ou que a pressão dos movimentos sociais e da opinião pública sejam intensas a ponto de tornar insustentável não atender a esse clamor – como, por exemplo, ocorreu no caso do desastre da Boate Kiss, em Santa Maria/RS, em 2013, que culminou com o advento de novas normas de segurança e prevenção contra incêndios no estado do Rio Grande do Sul (Oliveira, 2015).

O dilema entre recursos limitados e escassos e as necessidades crescentes da sociedade por serviços públicos de qualidade é um desafio permanente para o Poder Público. A restrição de recursos públicos torna a priorização e as decisões alocativas do orçamento imperativas, exigindo que o Estado racionalize a execução do gasto público. A busca contínua por maior eficiência do gasto público é, neste ambiente, uma premissa fundamental da gestão (Brasil, 2018).

No caso do combate ao assédio, como vimos, houve participação de organismos internacionais na elaboração de diretrizes e normas que apregoam o combate a essas práticas.

No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que, nos dizeres da própria entidade, são “[...] são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (ONU, ©2026).

Dentre esses ODS, encontra-se o de número 8, *Trabalho decente e crescimento econômico*, que consiste em “Promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos”, cuja meta 8.8 é definida como “Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários” (ONU, ©2026).

Além disso, a Organização Internacional do Trabalho publicou, em 2019, a Convenção 190 - Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho, que definiu conceitos e estabeleceu diretrizes para o combate ao assédio no ambiente de trabalho (OIT, 2019).

Ambos os documentos denotam a participação dos referidos organismos internacionais como sujeitos importantes no combate ao assédio no ambiente de trabalho. No primeiro caso, os ODS foram ratificados e incluídos na agenda por parte

do governo brasileiro, orientando diversas das políticas públicas (Brasil, 2024). Já no segundo caso, em que pese tenha sido enviada a mensagem ao Congresso Nacional para dar início ao processo, o Brasil ainda não ratificou a referida norma internacional (Brasil, 2023c), restando pendente sua aprovação por parte do legislativo federal.

Não obstante, tanto os ODS da ONU quanto a Convenção 190 OIT serviram e servem de fonte para a formulação de políticas públicas de combate ao assédio. É o que se observa, por exemplo, na Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio no Poder Executivo do Estado do Maranhão.

No caso específico da política pública objeto deste estudo, tanto um quanto outro foram citados expressamente no respectivo projeto, deixando clara a influência exercida na formulação da política (Maranhão, 2024b).

No âmbito nacional, é importante destacar alguns documentos que nortearam o combate ao assédio no Brasil e que também serviram de fundamento para a Ouvidoria especializada.

Em 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o acórdão 456/2022, fruto de processo no qual aquela Corte analisou sistemas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual dos entes selecionados – no caso, órgãos e entidades da Administração Pública Federal (TCU, 2022).

Além de analisar, o TCU passou a incluir em planos futuros de controle externo, auditoria a fim de avaliar o nível de maturidade das organizações com relação às práticas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual, nos termos propostos no acórdão.

Tratou-se de um marco para o combate ao assédio moral e sexual no âmbito das instituições públicas, pois o Tribunal é o órgão responsável pelo controle externo no âmbito do serviço público federal. Nesse sentido, é inegável que os órgãos públicos federais buscaram se adequar ao disposto no acórdão, sob pena de estarem sujeitos a ações de fiscalização do Tribunal.

Prova disso é que, no ano seguinte, a Controladoria Geral da União, órgão central de controle interno do poder executivo federal, publicou, em março de 2023, o seu Guia Lilás (Brasil, 2023b), cujo subtítulo é “*Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal*”. O referido documento contemplou, em diversos aspectos, as diretrizes propostas no Acórdão do TCU, fazendo presumir, portanto, seja pelo objeto, seja pela sucessão cronológica, que sua publicação se deu em resposta à atuação do órgão de controle

externo.

Ainda no âmbito da CGU, em 2016 foi instituído o Programa de Integridade da Controladoria Geral da União, atualmente previsto na Portaria Normativa n.º 239, de 2025 (Brasil, 2025a). Este programa foi estendido para todo o Poder Executivo Federal por força do Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, e é uma ferramenta de governança que tem como objetivo assegurar a atuação dos servidores e demais colaboradores segundo os valores e princípios éticos, dentro dos limites da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa (Brasil, 2025a). De acordo com o referido Decreto, o Programa de Integridade foi estruturado a partir dos eixos do comprometimento e do apoio da alta administração, da existência de unidade responsável pela implementação do programa, da gestão de riscos associados ao tema integridade e do monitoramento contínuo dos atributos do Programa.

Este e outros programas de integridade, inclusive, foram expressamente citados na exposição de motivos da Medida Provisória 1.140/2022, que posteriormente foi convertida na já mencionada Lei 14.540/2023 e, embora seu objeto se restrinja ao combate e prevenção do assédio sexual (não contemplando, portanto, o assédio moral), sua abrangência não se restringiu ao serviço público federal.

Assim, restaram obrigados, em face desta lei, órgãos de todas as esferas de poder (federal, estadual ou municipal) a se adequarem ao Programa de Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal. É dizer: se o Tribunal de Contas da União, em sede de controle externo, iniciou ações para incluir em suas auditorias, a avaliação dos programas de prevenção e combate ao assédio sexual e moral no âmbito federal, o Legislativo deu um passo além para, em lei nacional, positivar o combate ao assédio – sexual, diga-se – em todas as esferas. Por outro lado, deixou de contemplar nessa legislação o enfrentamento ao assédio moral, o que poderia ter significado um avanço ainda maior.

Importante destacar que, em que pese estas manifestações em favor das políticas de combate ao assédio tenham se intensificado no início desta década, já há respaldo constitucional para o combate ao assédio há bastante tempo. Conforme se verá no capítulo seguinte, nossa legislação constitucional, em seu texto original

já previa dispositivos que permitiam ao Poder Público investir contra essa prática nociva. Entretanto, apenas no final da década passada e no início desta década é que o efetivo combate ao assédio no serviço público passou a fazer parte da agenda política, tanto com as normas já mencionadas quanto pela previsão entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Agenda 2030 da ONU (©2026).

No âmbito do Poder Judiciário, vale mencionar ainda a instituição da Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, por meio da Resolução 351/2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020).

A norma, além de conter definições claras quanto aos conceitos, criou estruturas de governança (como comissões, comitês), determinou aos órgãos do Judiciário que alinhassem a seus respectivos planos estratégicos a política referida, previu a responsabilização em face de condutas de assédio e discriminação, previu campanhas, tornando-se um robusto instrumento de combate a essas práticas no âmbito de um poder hierarquizado como o Judiciário (CNJ, 2020).

2.4 A formulação da política: a ouvidoria especializada de prevenção e combate ao assédio no Maranhão

Traçada a atuação do sistema político na formulação de políticas de combate ao assédio nas instituições públicas, é necessário tratar especificamente sobre a origem da política pública que é objeto deste estudo.

A esse respeito, há no sítio eletrônico da Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão, órgão do poder executivo estadual, documento que expõe os fundamentos do projeto que originou a política pública em análise (Maranhão, 2024b).

O documento em questão trouxe normativos externos que contribuíram para a elaboração da política, dentre os quais alguns dos já citados acima – como os ODS da ONU, normas internacionais da OIT, além de leis federais (como a lei 14.540/2023) e estaduais (como o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Maranhão).

Na falta de informações específicas sobre a origem da política pública, foi formulado um pedido de acesso à informação para a Secretaria de Transparência e Controle, responsável pela política pública, com fundamento na Lei de Acesso à

Informação, que ajudou a elucidar dúvidas quanto à sua formulação (Anexo A e Anexo B).

Segundo uma das respostas fornecidas pelo órgão, a política teve origem no próprio órgão, a partir da observação de boas práticas havidas em outros órgãos, debatidas e aperfeiçoadas pelo próprio corpo técnico da STC. Foi mencionada também a importância do advento da já mencionada lei 14.540/2023 para impulsionar a conclusão do projeto e implantação da política pública. Além disso, houve menção ao aumento do número de casos de assédio no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão (Anexo A).

Com efeito, conforme se observa dos relatórios da Ouvidoria-Geral do Estado, responsável pela concentração e disponibilização destes dados estatísticos, houve aumento significativo das denúncias relativas a assédio no Poder Executivo do Estado.

Importante pontuar ainda que o documento que deu origem à política (Maranhão, 2024b) faz menção expressa à perda de produtividade enquanto consequência do assédio a ser combatida, demonstrando a preocupação com a eficiência estatal, em clara orientação neoliberal, com a sobreposição da lógica burocrática tradicional (focada na legalidade estrita) pela Nova Gestão Pública (focada em resultados). Nesse ponto reside a superação da dimensão puramente ética da política pública para contemplar o imperativo da eficiência, positivado constitucionalmente em 1998 com a Emenda Constitucional 19 (Brasil, 1998), que incluiu o princípio da eficiência entre os demais princípios da Administração Pública no art. 37 da Lei Maior. O poder Executivo do Estado do Maranhão buscou, desta forma, equilibrar os dois aspectos da racionalidade: a racionalidade formal, representada pela eficiência estatal; e a racionalidade substantiva, respaldada nos valores éticos. Nesse cenário, a Ouvidoria Especializada emerge como um *withinput* técnico, uma resposta da burocracia que, detentora do saber especializado, identifica o assédio não apenas como uma violação ética, mas como uma disfunção que ameaça a previsibilidade e a funcionalidade da máquina estatal.

Em pesquisas no site da Secretaria de Transparência e Controle e no site de notícias do Governo do Estado, não se identificou referência a alguma política pública de combate ao assédio no âmbito do serviço público no poder Executivo do Maranhão. As iniciativas identificadas eram voltadas à sociedade (não inseridos no âmbito do serviço público), em especial campanhas de combate ao assédio em

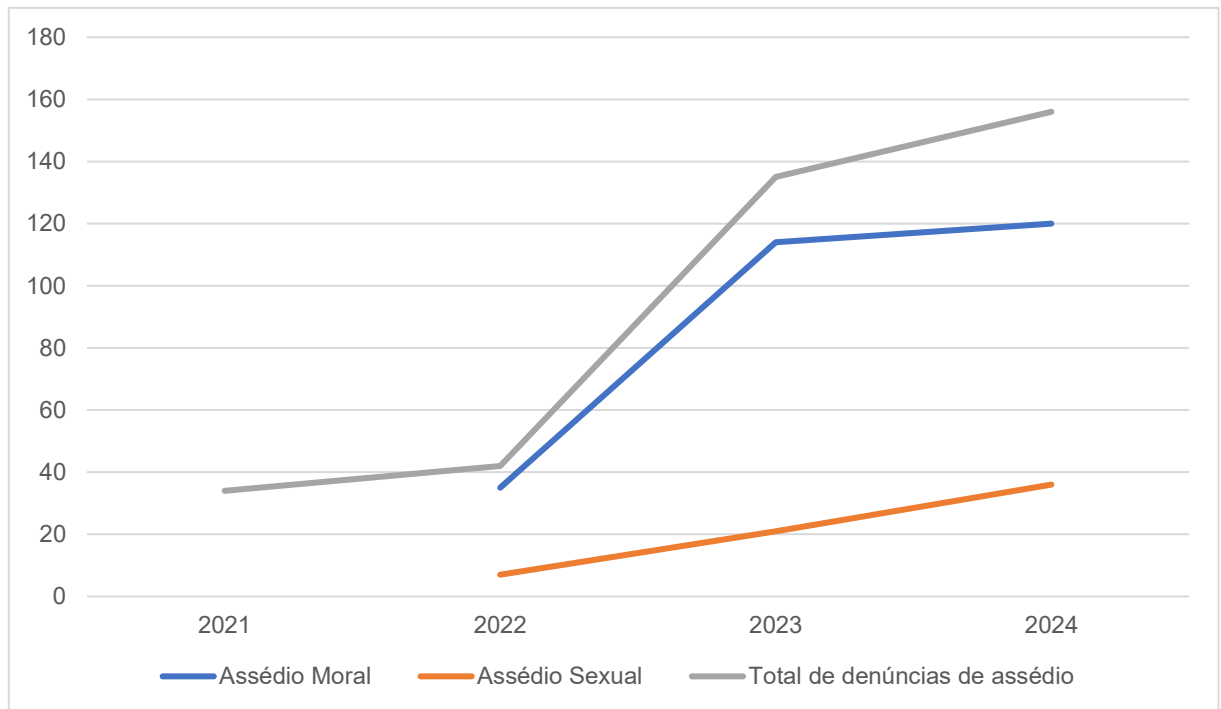
grandes festas como Carnaval (Maranhão, 2023b) e São João (Maranhão, 2023c); além de campanhas contra o assédio praticadas contra o corpo estudantil.

Assim, diante desta falta de políticas públicas voltadas ao combate ao assédio, foi observada a baixa quantidade de denúncias registradas quanto à ocorrência de assédio, a ponto de sequer serem mencionados nos relatórios estatísticos da Ouvidoria-Geral do Estado até o ano de 2021, ano em que houve 34 denúncias relacionadas a assédio (sem distinção de qual tipo de assédio no relatório) (Maranhão, 2021).

No ano de 2022, por sua vez, houve 42 denúncias de assédio moral e 7 denúncias de assédio sexual (Maranhão, 2022a; 2022b; 2022c; 2022d). Em 2023, foram 114 casos de assédio moral e 21 casos de assédio sexual (Maranhão, 2023d), o que representou um aumento significativo em relação ao ano anterior. Em 2024, por sua vez, notou-se um pequeno aumento em relação ao ano anterior, com 120 denúncias de assédio moral e 36 de assédio sexual (Maranhão, 2024c). Este foi o ano em que foi publicado, em maio, o Decreto que instituiu a política em estudo.

O Gráfico 1 abaixo ilustra o incremento do quantitativo de denúncias de assédio no período de 2021 a 2024, ano de implementação da política pública.

Gráfico 1 – Quantitativo de denúncias de assédio registradas na ouvidoria do poder Executivo do Estado do Maranhão.



Fonte: Elaborado pelo próprio autor (2026).

Nota: Os dados foram coletados no segundo semestre de 2025.

Ao se analisar as informações acima, é preciso considerar outros dados igualmente relevantes de modo a permitir uma visão crítica pelo intérprete. Nesse contexto, há que se mencionar a Pesquisa Mapa do Assédio, publicado pela empresa de consultoria e auditoria KPMG (2024), uma das maiores na área no mundo inteiro.

A pesquisa, realizada no Brasil, aborda aspectos interessantes relacionados ao assédio no ambiente de trabalho. Por ora, é importante destacar dados como o que informa que, de todas as pessoas que afirmam ter sofrido algum tipo de assédio, apenas 8% reportaram em algum canal de denúncia ou órgão público competente (KPMG, 2024).

Analisando-se os dados conjuntamente, portanto, pode-se inferir a existência de uma demanda represada – ou, no conceito de Rua ([200?]), uma demanda *reprimida*, decorrente de uma não-decisão, de uma falta de política pública eficaz de combate ao assédio.

Com efeito, se apenas 8% de pessoas que se consideram vítimas de assédio reportaram sua ocorrência, significa que há, na realidade, um silêncio estatístico em face do que a realidade apresenta.

Os números baixos de assédio em 2021 não representavam a inexistência de assédio, mas sim a invisibilidade do fenômeno. A partir do momento em que se passou a falar sobre a pauta do assédio com mais veemência, por parte de todos os sujeitos mencionados, o número de denúncias aumentou.

Este dado é corroborado por outros dados constantes do relatório da KPMG (2024): quando perguntados sobre o motivo de não terem reportado o ocorrido em algum canal de denúncias ou órgão competente, os entrevistados que afirmaram ter sofrido algum tipo de assédio responderam da seguinte forma: 10% afirmaram não ter visualizado nenhum canal de denúncia no estabelecimento; 27% afirmaram não achar que seria investigado; 23% afirmaram ter medo de retaliação; 22% afirmaram ter medo de exposição; e 18% afirmaram ter insegurança/medo por sua integridade física/psicológica.

O hiato entre a baixa incidência de denúncias até 2021 (34 casos) e o aumento exponencial em 2023 (135 casos totais) não indica um surto repentino de assédio, mas o rompimento gradual de um silêncio estatístico. O cruzamento desses dados com o 'Mapa do Assédio' da KPMG (2024) revela que a invisibilidade do fenômeno é um subproduto da desconfiança nas instâncias de controle. O medo de retaliação

(citado por 23% dos entrevistados na pesquisa KPMG) evidencia uma falha na impessoalidade burocrática: quando o servidor percebe a hierarquia como uma estrutura de poder arbitrário e não como um sistema de normas legais, a 'demanda reprimida' torna-se a norma. Assim, a criação da Ouvidoria Especializada pela STC não foi apenas uma resposta a um aumento de demanda, mas uma tentativa de restaurar a legitimidade racional-legal, oferecendo um fluxo de denúncia que minimize a interferência de traços patrimonialistas e garanta a calculabilidade e segurança jurídica aos denunciantes.

Assim, não obstante tenha havido – como amplamente demonstrado acima – a influência de movimentos sociais e organismos internacionais, fornecendo substrato para a atuação dos servidores públicos envolvidos, a criação da Ouvidoria Especializada foi uma solução técnica interna (tecnocrata e burocrática) para um problema que ameaçava (e ameaça) a funcionalidade da máquina pública.

Esses sujeitos, valendo-se de sua posição privilegiada de acesso à informação e recursos de autoridade (Rua, [200?]), puderam diagnosticar a ineficácia dos fluxos tradicionais e a existência de riscos e fraquezas institucionais (Maranhão, 2024b), transformando um estado de coisas insuficiente para dar resposta à questão social em um problema político a ser tratado pela Administração.

Em conclusão, a análise empreendida neste capítulo permite concluir que a formulação da política pública da Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio no Maranhão não decorreu de um evento isolado, mas da convergência de três vetores críticos que definiram o diagnóstico da situação-problema.

Primeiramente, a compreensão teórica do assédio evoluiu de um conflito interpessoal para uma violência estrutural e organizacional, exigindo do Estado uma resposta que transcendesse a punição individual e alcançasse a cultura institucional.

Em segundo lugar, a pressão histórica dos movimentos feministas e a consolidação de normativas internacionais (OIT e ONU) e nacionais (Leis Federais, Decretos estaduais, Acórdãos do TCU) criaram um ambiente de *accountability* que tornou insustentável a inércia administrativa frente ao tema.

Por fim, e de forma decisiva, os dados empíricos revelaram o esgotamento do modelo tradicional de tratamento de denúncias. O cruzamento entre o baixo número de registros históricos na Ouvidoria-Geral até 2021 e os dados da pesquisa KPMG (2024) evidenciou uma demanda reprimida governada pelo medo da retaliação e pela desconfiança nos canais internos. O aumento exponencial das denúncias após

as primeiras ações de visibilidade do tema confirma que o problema não era a inexistência de casos, mas a invisibilidade institucional dos mesmos.

Dessa forma, o diagnóstico que fundamentou a criação da Ouvidoria Especializada identificou que a questão a ser resolvida não era apenas a incidência do assédio em si, mas a incapacidade do fluxo administrativo anterior em processá-lo com segurança. A solução formulada via *withinputs* burocráticos dentro da Secretaria de Transparência e Controle buscou, portanto, corrigir essa falha de desenho, propondo um mecanismo externo à hierarquia do órgão de origem, capaz de romper o ciclo de silenciamento e oferecer a segurança necessária para que a voz das vítimas pudesse, finalmente, emergir. É sobre a análise detalhada deste novo desenho institucional e seus mecanismos de implementação que nos debruçaremos nos capítulos a seguir.

3 O REFERENCIAL ÉTICO-POLÍTICO E JURÍDICO DA POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO NO PODER EXECUTIVO DO MARANHÃO:

racionalidade, tensões e integridade

Após o diagnóstico da situação-problema realizado no capítulo anterior, que evidenciou a complexidade do assédio enquanto fenômeno social e a insuficiência dos mecanismos até pouco tempo existentes para seu enfrentamento, torna-se necessário compreender a racionalidade que orienta a nova resposta estatal – em específico, a resposta do Poder Executivo do Maranhão. Este capítulo se dedica a estabelecer o referencial ético-político e jurídico que fundamenta a criação da Ouvidoria Especializada, buscando delinear o ideal de Administração que essa política almeja concretizar.

Para tanto, a análise não se restringirá à letra fria da lei. Sob a ótica da sociologia compreensiva de Max Weber (2001), busca-se apreender o sentido da ação estatal por meio da investigação quanto a quais valores e finalidades orientaram os gestores e legisladores na tipificação do assédio e no desenho institucional dessa política. A investigação parte da premissa de que a política pública não é apenas uma reação técnica, mas uma ação social racional com relação a fins (Weber, 2001) que visa instituir uma ordem legítima em um ambiente organizacional em transformação.

A compreensão sociológica do assédio ganha especial relevância quando se considera que a Administração Pública moderna se distingue por sua pretensão à impessoalidade e à neutralidade técnica. A burocracia weberiana se caracteriza pela submissão a normas abstratas, pela separação entre a pessoa e o cargo, e pela interdição de relações pessoais arbitrárias (Weber, 1999). O assédio, em sua dimensão sociológica, representa exatamente o oposto: a reintrodução do arbitrário pessoal no interior da administração pública, a violação da impessoalidade e a transformação da posição hierárquica em instrumento de dominação pessoal. Em outras palavras, o assédio constitui uma patologia da burocracia racional-legal, uma violação de seus princípios fundamentais.

É nessa lacuna — entre o ideal weberiano de racionalidade administrativa e a realidade vivida por servidores assediados — que emerge a necessidade de uma resposta política e institucional. Quando o assédio é compreendido unicamente como problema psicológico individual, a solução é procurada na esfera privada:

terapia, aconselhamento, afastamento voluntário da vítima. Contudo, quando se reconhece sua natureza sociológica estrutural, torna-se evidente que nenhuma solução individual é adequada. O problema passa a demandar intervenção estatal e redesenho institucional.

No entanto, essa busca pela ordem legal e pela proteção da dignidade não ocorre no vácuo. Ela se insere em um contexto de Administração Pública atravessado pelo que Dardot e Laval (2016) denominam a *nova razão do mundo*, caracterizada por uma lógica de desempenho e competição que, paradoxalmente, pode fomentar as próprias violências que a política visa combater. Assim, este capítulo estruturar-se-á partindo da complexidade sociológica do fenômeno para sua tradução jurídica, culminando na análise das tensões entre a racionalidade burocrática de proteção e a racionalidade gerencial de eficiência.

3.1 Entre a norma e a prática: a tradução jurídica do fenômeno social

No capítulo anterior, abordou-se o fenômeno do assédio em sua complexidade, passando desde sua análise enquanto fenômeno interpessoal, de natureza eminentemente privada, até tratar de seu caráter sociológico, enquanto violência estrutural mantenedora do *status quo*. Esse aspecto é comum às duas formas de assédio abordadas neste estudo – tanto o assédio moral quanto o sexual.

Para fins didáticos, faz-se necessário, neste momento, fazer a distinção entre essas duas espécies de assédio. Naturalmente, por serem espécies do mesmo gênero, há características em comum (como a mencionada acima); e, por serem espécies distintas, possuem características que as diferenciam.

Sob uma perspectiva sociológica, ambas as formas de assédio compartilham uma raiz comum: o abuso de poder e a intenção de desestabilização do outro. Antes de serem infrações administrativas ou penais, o assédio moral e o sexual são manifestações de uma violência que visa a dominação. Conforme destaca Hirigoyen (2023), a violência perversa no cotidiano não busca apenas a satisfação de um desejo ou a correção de um comportamento laboral, mas sim a destruição da identidade do outro através de um processo de fragilização contínua.

Desta forma, o traço sociológico que une o assédio moral e o sexual é, portanto, a sua funcionalidade como ferramenta de dominação: ambos servem para reafirmar hierarquias — sejam elas organizacionais, de gênero ou ambas — e para

manter a vítima em uma posição de subordinação e silêncio.

É bem verdade que o superior hierárquico possui a autoridade formal pelo próprio modo de organização do trabalho. A autoridade formal é decorrência do poder racional-legal para comandar. O assédio, entretanto, surge quando esse poder é usado de forma desviante, como uma distorção, para atingir fins que a simples ordem racional-legal não alcançaria.

Uma das justificativas encontradas na literatura é a necessidade de destruir a vítima do assédio. Segundo Freitas (2001), ao passo que o poder hierárquico legítimo visa o cumprimento da tarefa, o assédio visa a destruição do outro. O assediador não se satisfaz com a obediência. Ele precisa rebaixar o outro para aumentar sua própria autoestima. Ele engrandece a si mesmo ao destruir a autoestima da vítima, utilizando uma racionalidade fria combinada com a incapacidade de observar o outro como ser humano (Freitas, 2001).

Outra possibilidade, que inclusive pode ser considerada corolário da primeira com seu agravamento, é o uso do assédio sexual como ferramenta de dominação sexual. O assediador se vale do poder hierárquico, econômico ou mesmo “apenas” a questão de gênero para subordinar, subjugar a vítima do assédio, para extorquir favores sexuais e para se satisfazer. Da mesma forma que tratado acima, sempre tratando a vítima sob o prisma de sua destruição, de sua coisificação, da abstração de sua humanidade.

Para Hirigoyen (2023), a prática do assédio decorre, em sua raiz, da *coisificação* da vítima. Abstrai-se a humanidade do indivíduo a ponto de o assediador não se importar com o sofrimento dessa vítima.

É crucial notar que, embora o assédio seja uma ferramenta de dominação patriarcal, ele não se restringe apenas às mulheres. Homens também podem ser vítimas, especialmente quando ocupam posições de vulnerabilidade hierárquica ou quando desafiam normas de masculinidade hegemônica no ambiente de trabalho. Dados recentes dão conta que, embora mulheres continuem sendo a maioria das vítimas (59%), uma parcela significativa de homens relata sofrer assédio sexual e moral – o que revela que a violência é, antes de tudo, uma expressão de poder desmedido (KPMG, 2024).

Não obstante estes dados indiquem um crescimento na incidência de assédio perpetrado contra homens (proporcionalmente), no Maranhão a proporção de casos de assédio praticado contra mulheres no ambiente de trabalho do Poder Executivo

é ainda maior que o registrado nos dados da pesquisa mencionada acima. Nos últimos 5 anos, analisando as denúncias em que se identificou o gênero da vítima, houve assédio praticado contra mulheres em 71,32% dos casos; e contra homens, em 28,68% de casos (ANEXO B).

Separando por tipo de assédio, 37,8% dos casos de assédio moral foram praticados contra mulheres; e 18,06% contra homens; e 44,13% das denúncias foram de assédios perpetrados contra homens e mulheres de forma agrupada. Já no que se refere ao assédio sexual, 82,98% dos casos foram perpetrados contra mulheres e 17,02% contra homens (ANEXO B).

Feitas as incursões nos pontos comuns entre o assédio sexual e o assédio moral, é necessário evidenciar os pontos que os distinguem – isso sem olvidar que, pelo entrelaçamento natural dos conceitos, ainda se tratará de aspectos semelhantes, mas com nuances distintas.

Psiquiatra, psicanalista e psicoterapeuta de família, a autora Marie-France Hirigoyen (2023) traz em sua análise muito do conhecimento construído em sua prática clínica. Observa-se, portanto, que sua análise carrega muito das relações interpessoais – mas, nem por isso, deixa de caracterizar o assédio moral também como fruto da precarização do trabalho (Hirigoyen, 2023).

A partir dessa perspectiva, a autora atribui várias características à relação havida entre assediador e vítima – tratando, nesse caso, do assédio moral.

Uma delas é o bloqueio à comunicação. O assediador, nesse contexto, utiliza-se de expedientes como sarcasmo, ironia, injúrias para tornar a comunicação difícil, insuportável para a vítima do assédio moral. Segundo Hirigoyen (2023, p. 45)

A recusa a uma comunicação direta é a arma preferida dos perversos. O parceiro fica obrigado a fazer as perguntas e dar as respostas, e, caminhando a descoberto, evidentemente comete erros que são captados pelo agressor para enfatizar a nulidade da vítima.

Já tratando especificamente sobre assédio moral no trabalho, a autora conceitua como

[...] toda e qualquer conduta abusiva, manifestando-se por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho (Hirigoyen, 2023, p. 45).

Nesse contexto, do ponto de vista sociológico, o assédio moral possui um caráter de manipulação perversa, que se instala de forma mais insidiosa, rasteira, e que tem aptidão para provocar danos maiores.

Costumeiramente, o assédio moral nasce como algo inofensivo, sorrateiro, de tal modo que a vítima chega a se questionar se efetivamente aquele ato é assédio ou não. É comum que os primeiros atos sejam levados como brincadeira e as partes envolvidas não querem se mostrar ofendidas. Apenas com o tempo, com a repetição de ataques, a vítima vai se sentindo acuada e se retraindo. Nessa repetição reside seu potencial destrutivo.

A vítima se culpa, se questiona, questiona seus atos e seu próprio comportamento enquanto justificativas da investida do assediador.

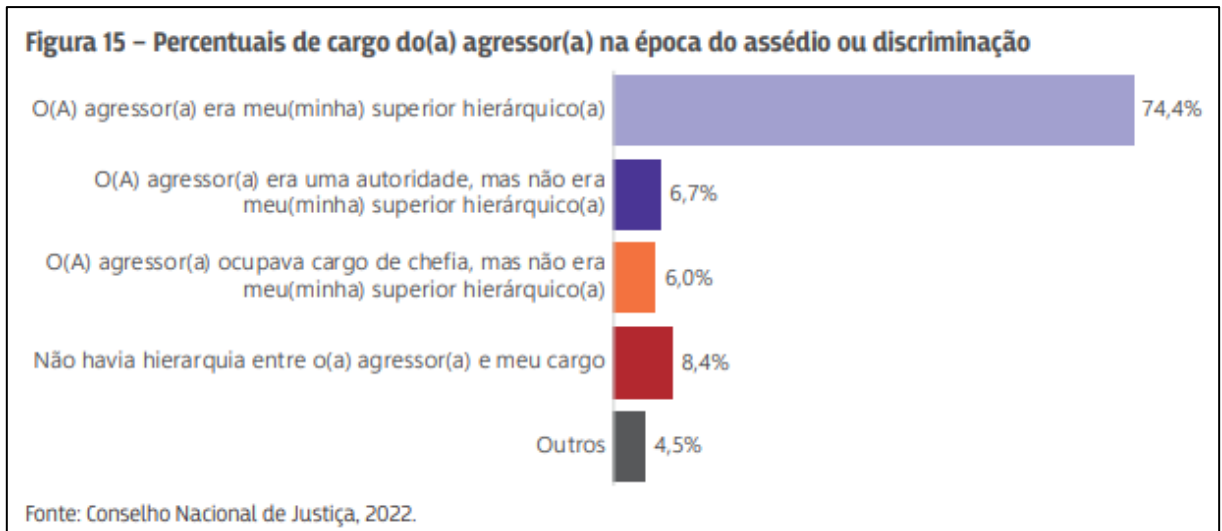
Com o já mencionado bloqueio à comunicação direta, passa a prevalecer a comunicação não-verbal. “Suspiros seguidos, subentendidos, alusões desestabilizantes ou malévolas, observações desabonadoras” (Hirigoyen, 2023, p. 77).

O caráter indireto dessa comunicação a torna vil e covarde. Em suas entrelinhas se esconde o agressor, e a vítima não consegue demonstrar, comprovar de forma contundente sua ocorrência.

No Brasil, Freitas, Heloani e Barreto (2008) abordam a questão descrevendo o assédio moral como uma jornada de humilhações. Traduz uma exposição dos trabalhadores a situações vexatórias, constrangedoras e humilhantes durante o exercício de sua função, sendo mais comuns em relações hierárquicas autoritárias e assimétricas.

No âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, pesquisa realizada pelo CNJ dá conta de que, no caso de assédio moral, em 74,4% dos casos, os agressores são superiores hierárquicos; em 6,7% dos casos, o agressor era uma autoridade, mas não era superior hierárquico da vítima; em 6% dos casos, o agressor ocupava cargo de chefia, mas não era superior hierárquico da vítima; e apenas em 8,4% dos casos, não havia hierarquia entre o agressor e o cargo da vítima (CNJ, 2022).

Figura 1 – Percentuais de cargo do(a) agressor(a) na época do assédio ou discriminação.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022).

Em que pese tratar-se de recorte adstrito ao Poder Judiciário, é robusto indicativo da incidência mais alta do assédio vertical em comparação com o assédio horizontal, trazida pelo autor citado.

Essa jornada de humilhações pode contemplar também o descrédito da vítima: os gestos subentendidos, falsos mal-entendidos amparados nas ambiguidades covardes, quando alvo de resistência da vítima, invariavelmente tem como resposta fácil “Ah, nada disso me espanta. Essa pessoa é louca!” (Hirigoyen, 2023).

Isolamento, indução ao erro, são etapas que podem ou não estar inseridas no ato de assediar. Por mais perverso que pareça o roteiro, é recorrente nos casos de assédio moral.

Nesse aspecto, aliás, se entrelaça com a espécie do assédio sexual, com a diferença que, nesse último caso, é mais fácil seu enquadramento quando não houver a reiteração. Conforme se verá adiante, a doutrina jurídica e algumas normas ainda tem exigido a reiteração para a caracterização do assédio moral, ao passo que, para o assédio sexual, a reiteração é absolutamente dispensável.

Se no assédio moral a violência se manifesta pela desqualificação continuada, no assédio sexual a dinâmica de poder assume contornos específicos de gênero na maioria esmagadora das vezes. Para Mackinnon (1979), rompendo com a visão do senso comum que tenta naturalizar o assédio sexual como uma expressão de atração biológico ou desejo mal direcionado, o assédio não é uma questão de “sexo”

no sentido de intimidade ou paixão, mas uma questão de poder e discriminação. O assédio sexual no trabalho é o uso do poder derivado de uma esfera (a hierarquia do poder diretivo) para alavancar benefícios ou impor privações em uma outra esfera, a sexual.

A teoria de MacKinnon (1979) é fundamental para desnaturalizar a ideia de que o assédio é fruto de "impulsos naturais" ou de uma "atração inevitável" entre homens e mulheres (ou, de forma mais ampla, assediador e vítima) no ambiente de trabalho. Pelo contrário, trata-se da manutenção de uma hierarquia de gênero. O assédio funciona como um mecanismo que mantém as vítimas em posições subalternas, reforçando a dominação masculina tanto na esfera econômica quanto na sexual. Quando uma pessoa é assediada, ela é reduzida à condição de objeto sexual, tendo sua competência profissional e sua integridade como trabalhadora anuladas pela imposição da sexualidade masculina como condição de trabalho. Portanto, para a autora, o assédio sexual é, em sua essência, uma prática discriminatória que visa perpetuar a desigualdade estrutural entre os gêneros.

Naturalmente, dada a ocorrência do assédio praticado por mulheres contra homens, por homens contra homens e por mulheres contra mulheres – ainda em que em percentual muito inferior (a exemplo do que se observa nos dados estatísticos indicados pela Secretaria de Transparência e Controle, no Anexo B) –, nem sempre a conclusão adotada por Mackinnon (1979) será aplicável. No entanto, a estrutura do raciocínio demanda a existência dessa relação de dominação, que, na maioria das vezes decorre da questão de gênero, mas pode decorrer da dominação sexual não relacionada a questão de gênero (caso do assédio sexual praticado por mulheres superiores hierárquicas contra homens, por exemplo) ou até mesmo não relacionada à hierarquia laboral, como é o caso do assédio horizontal nas mesmas hipóteses acima – sempre fazendo a ressalva de sua ocorrência ínfima em relação ao assédio sexual de maior incidência, o praticado por homens contra mulheres.

3.2 A juridicização do assédio: da fluidez sociológica à objetividade burocrática

A transição da análise sociológica para a esfera do Direito exige o que se pode chamar de um filtro de racionalidade, no qual a complexidade multifacetada do assédio é traduzida em tipos jurídicos definidos. Enquanto a sociologia se debruça sobre a jornada de humilhações e a erosão da identidade, a dogmática jurídica

necessita de balizas que permitam a aplicabilidade da norma, em especial diante das divergências existentes quanto aos conceitos (Oliveira *et al.*, 2017).

Com efeito, a fluidez do conceito sociológico, pautado em “dor subjetiva” ou outros elementos de difícil aferição, para que possam orientar a atuação do Poder Público no combate ao assédio, precisa de uma conversão de caráter mais objetivo, em fatos administrativos, uma exigência da racionalidade formal. Apenas assim, com critérios objetivos e verificáveis, os gestores estarão aptos a garantir a impessoalidade e neutralidade técnica necessárias à burocracia. Sem esse filtro jurídico bem definido, a Administração ficaria paralisada pela imprecisão de conceitos e, privada da necessária objetividade, fatalmente resvalaria no arbítrio que a própria política visa combater. Ou ainda, seriam proferidas decisões temerárias e que poderiam ser desconstituídas em sede judicial, privando o processo de segurança jurídica e previsibilidade.

Avaliando os objetivos da política pública da Ouvidoria Especializada, por exemplo, observamos como objetivo geral o de obter um “[...] incremento na confiabilidade do canal de denúncias relativo aos temas assédio moral e sexual, bem como de todo o microssistema de prevenção e combate ao assédio do Executivo Estadual” (Maranhão, 2024b). Nesse sentido, quão confiável seria esse microssistema se as decisões que penalizam assediadores fossem constantemente anuladas judicialmente? Evidentemente, a confiabilidade das vítimas e denunciantes poderia sofrer um abalo apto a inviabilizar completamente o desenvolvimento da política pública.

Ademais, a positivação jurídica dos conceitos serve como um mecanismo de proteção tanto para a instituição quanto para os envolvidos, retirando o conflito do campo das paixões individuais e trazendo-o para o domínio das regras estatuídas (Weber, 2001).

O conceito jurídico, assim, embora menos abrangente que o das teorias sociológicas, é essencial sob a perspectiva da burocracia racional-legal, que exige a previsibilidade para o exercício do poder estatal. A redução do conceito no Decreto não é uma negligência quanto à gravidade do fenômeno, mas uma exigência funcional para que a estrutura de governança seja capaz de processar denúncias e aplicar sanções de forma legítima e impessoal. Assim, o tipo ideal de burocracia eficiente é preservado ao se traduzir a violência em infração disciplinar passível de prova e julgamento técnico.

Antes de aprofundarmos os conceitos jurídicos de assédio definidos pelas normas que instituíram a Ouvidoria Especializada, faz-se necessário tratar da classificação dos assédios quanto à hierarquia.

Nesse critério, a doutrina classifica o assédio como horizontal ou vertical. O assédio horizontal se caracteriza quando praticado por colega da mesma posição hierárquica que a vítima. Já o vertical ocorre quando há diferença de hierarquia entre assediador e vítima. Nesse sentido, será vertical descendente se praticado por um superior hierárquico em relação a seu subordinado. Este é o tipo de assédio que ocorre mais comumente e de mais fácil visualização, posto que presentes os elementos de dominação amplamente descritos nos tópicos anteriores.

Poderá ainda ser vertical ascendente se praticado por alguém – ou por um grupo de pessoas – de nível hierárquico inferior à sua vítima. Justamente pela inexistência de poder constituído entre assediador e vítima, este tipo de assédio é mais raro que o vertical descendente.

Por último, o assédio será considerado misto quando houver um assédio horizontal “[...] aplicado por longos períodos possa também incorporar o assédio vertical descendente, como resultado da omissão da chefia ou superior hierárquico” Hirigoyen (2023, p. 77). Como exemplo, Hirigoyen (2023) traz o caso do trabalhador que se encontra numa posição de “bode expiatório”, tanto de um superior hierárquico, como de colegas, sendo considerado responsável por tudo o que dê errado.

Importante dizer que a classificação acima se aplica tanto ao assédio moral quanto ao assédio sexual, embora a frequência de sua ocorrência varie conforme o tipo do assédio, conforme mencionado acima nos dados trazidos nos Relatórios de Ouvidoria da Secretaria de Transparência e Controle (Maranhão, 2022a; 2022c; 2022c; 2022d; 2024b).

Feito esse preâmbulo, necessário se faz trazer os conceitos legais de assédio estabelecidos no Decreto 39.054/2024.

Assim dispõe a norma ao tratar de assédio moral, em seu art. 4º, IV:

[...] conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de ameaças de tais comportamentos e práticas, que se manifestam apenas uma vez ou repetidamente, que objetivam causar, causam ou são suscetíveis de causar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos, incluída a violência e o assédio em razão de gênero (Maranhão, 2024a).

Já quanto ao assédio sexual, o Decreto define o conceito em seu art. 4º, V, *verbis*:

[...] a conduta de conotação sexual praticada no exercício funcional ou em razão dele, manifestada fisicamente ou por palavras, gestos ou outros meios, proposta ou imposta à pessoa contra sua vontade, causando-lhe constrangimento e violando a sua liberdade sexual (Maranhão, 2024a).

Ao analisarmos detidamente os conceitos estabelecidos pelo Decreto n.º 39.054/2024, percebe-se que eles não carregam o viés sociológico e estrutural discutido anteriormente – e nem poderiam, pelos motivos já expostos. É necessário desconsiderar a profundidade estrutural em favor da descrição de condutas factuais verificáveis, posto que essenciais ao processo de apuração e responsabilização no âmbito da burocracia. A finalidade, portanto, é distinta (Maranhão, 2024a).

Se, de um lado, a definição clara e objetiva de conceitos verificáveis em um eventual procedimento disciplinar é necessária para o funcionamento da ferramenta de repressão aos assédios sob pena serem revistas judicialmente (ou violarem princípios garantistas como o contraditório e ampla defesa), de outro, seu referencial ético-político tem o condão de orientar, ainda que principiologicamente, a atuação dos servidores em sede de processo correcional; além de ter grande relevância nas ações de prevenção – que, como se verá adiante, representam parcela importante da política pública.

Pois bem. O conceito do Decreto traz consigo sim os elementos caracterizadores do assédio, comuns a vários instrumentos que preveem a proteção à dignidade da pessoa humana, em busca do aviltamento da vítima.

No caso do assédio moral, há o “conjunto de comportamentos e práticas”, o que significa que o Poder Público pode considerar assédio moral tanto uma investida direta do assediador quanto um comportamento não direcionado diretamente a ele, mas que tenha como alvo aquela vítima. Nesse sentido, ações do assediador que sequer importem em contato direto entre assediador e vítima podem ser consideradas assédio. Caso, por exemplo, em que o assediador faça comentários depreciativos em relação à vítima no ambiente de trabalho, na presença de colegas (ou usuários do serviço público) e que possam trazer como consequência o sofrimento psíquico à vítima pela repercussão que essas falas podem ter, é hipótese que pode ser enquadrada como assédio.

Importante dar destaque também ao uso das expressões “*objetivam causar, causam ou são suscetíveis de causar*”, pelo qual o legislador busca culpabilizar não apenas os casos em que efetivamente haja intenção do assediador causar danos à vítima. Traça-se sua responsabilização mediante o simples atingimento do resultado, bastando a existência do nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

O conceito de assédio moral previsto no Decreto se alinha ao previsto na Convenção 190 da OIT (OIT, 2019), indicando que, na formulação da política, houve atenção às boas práticas internacionais. Com efeito, se o próprio Organismo Internacional que foi fundado para promover a justiça social, e tem como missão atual “[...] promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade” (OIT, 2019) traz em seu conceito de assédio elementos como os acima citados, é adequado que a normativa estadual incorpore essa mesma amplitude.

Tal alinhamento evidencia que o referencial ético-político da política pública prioriza a proteção integral da dignidade da pessoa humana e a valorização social do trabalho. Ao adotar a definição da OIT (2019), o Estado reconhece o assédio, em primeiro plano, como uma violação de direitos humanos que ameaça à integridade física e psicológica do servidor. Estes são os valores que orientam a atuação daquele organismo internacional. Apenas em segundo plano, a OIT (2019) faz referência a outras preocupações como produtividade e custos decorrentes do adoecimento e absenteísmo.

É possível observar o mesmo posicionamento no projeto que orientou a política pública ora analisada, priorizando os direitos individuais e sociais do trabalhador para, apenas em segundo plano, elencar como fatores “[...] perda de produtividade, aumento de custos decorrentes de demandas judiciais e aumento de rotatividade e de absenteísmo” (Maranhão, 2024b).

Em verdade, o único trecho em que o projeto da política pública fala nessas consequências do assédio, o faz utilizando como referência o documento publicado pela própria OIT (2019), demonstrando mais uma vez o alinhamento entre o referencial ético-político da política pública e os valores defendidos pelo organismo internacional. Para além da análise do Projeto, é importante destacar que não há, no texto do Decreto, menção a quaisquer desses fatores (OIT, 2019).

Dessa forma, a norma reafirma o compromisso com o conceito de “trabalho decente”, estabelecendo que o respeito mútuo e a saúde do trabalhador são valores

inegociáveis que devem prevalecer sobre lógicas puramente instrumentais ou de resultados – mas também não as ignora. Apenas as considera em segundo plano.

Ao voltarmos a atenção para a tipificação do assédio sexual no Decreto Estadual n.º 39.054/2024, nota-se uma construção dogmática distinta daquela aplicada ao assédio moral. Enquanto a definição de assédio moral é abrangente e preventiva, contemplando condutas que apenas "objetivam causar" ou são "suscetíveis de causar" danos — punindo, portanto, o risco e a potencialidade lesiva —, o conceito de assédio sexual exige a caracterização do resultado. A norma é taxativa ao definir o ilícito como a conduta que, efetivamente, "causa constrangimento" e "viola a liberdade sexual" (Maranhão, 2024a).

No caso do assédio sexual, o conceito trazido pelo Decreto difere do conceito da Convenção 190 da OIT (OIT, 2019). Enquanto no caso do assédio moral o conceito foi mais abrangente, no caso do assédio sexual, prevaleceu um conceito mais restrito.

Do ponto de vista do referencial ético-político, essa exigência de resultado para o assédio sexual sinaliza uma postura garantista da Administração, alinhada à racionalidade burocrática weberiana. Ao exigir que a conduta tenha eficácia no mundo dos fatos (o constrangimento efetivo da vítima), o Estado busca afastar da esfera punitiva as interpretações puramente subjetivas ou moralistas sobre o comportamento sexual alheio, privilegiando a presunção de inocência em detrimento da persecução do agressor a qualquer custo. O bem jurídico tutelado aqui é a liberdade individual (um valor liberal clássico) e não apenas a "moralidade" abstrata. A política pública, assim, estabelece que a intervenção estatal ocorre quando a investida de cunho sexual rompe a barreira do consentimento e produz um dano concreto à autodeterminação do servidor, evitando que a Ouvidoria se torne um tribunal de costumes, mas sim um tribunal de defesa de liberdades violadas. Nessa modalidade, a quantidade de ocorrências é menor que a de assédio moral (conforme trazido, por exemplo, nos Relatórios de Ouvidoria da STC), o que determinou esse caráter garantista, face ao menor potencial danoso à Administração e maior potencial danoso para o acusado.

Por outro lado, o contraste com o conceito de assédio moral — que pune o mero risco ou a potencialidade lesiva ao usar a expressão "suscetíveis de causar" — evidencia como as diferentes formas de violência tensionam a racionalidade administrativa de modos distintos. No assédio moral, a política assume um caráter

marcadamente antecipatório. Dada a maior frequência estatística dessa modalidade (Anexo B), o Estado identifica um risco sistêmico e difuso à eficiência da máquina pública; a conduta de risco é punida porque o clima organizacional degradado compromete a produtividade coletiva antes mesmo do adoecimento individual.

Já no assédio sexual, embora o volume de casos possa ser numericamente inferior, o impacto manifesta-se como um risco intensivo e agudo, atingindo o núcleo da dignidade da pessoa humana. Contudo, o Decreto Estadual n.º 39.054/2024 exige, para esta modalidade, uma materialidade probatória mais contundente ao focar no resultado (violação da liberdade). Esse rigor não visa a proteção do suposto agressor, mas a salvaguarda da legitimidade racional-legal da própria Administração. Dado que o assédio sexual carrega um gravíssimo estigma social e implica a possível intersecção com o Direito Penal, o exercício do poder sancionador exige uma calculabilidade superior.

Em uma burocracia moderna, a punição deve ser despida de qualquer traço de arbítrio; assim, a exigência de prova robusta assegura que a sanção estatal seja tecnicamente inatacável, protegendo o microssistema de nulidades judiciais que poderiam, em última análise, gerar uma sensação de impunidade ainda maior para as vítimas.

Por fim, é imperativo distinguir este conceito administrativo-disciplinar, trazido pelo Decreto, do conceito criminal tipificado no art. 216-A do Código Penal. A definição penal é consideravelmente mais restrita, pois exige, como elemento essencial do tipo, que o agente se prevaleça de sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao cargo. Ou seja, para o Direito Penal, o crime de assédio sexual é um delito próprio que só se configura na modalidade vertical descendente (Brasil, 1940).

No âmbito da política pública estadual, o conceito rompe com essa lógica hierárquica. O Decreto não condiciona a existência do assédio à posição de chefia, permitindo que a Administração puna também o assédio sexual horizontal (entre colegas) e o vertical ascendente. Essa ampliação é fundamental para o referencial ético da política: ela reconhece que a violação da liberdade sexual no ambiente de trabalho é inaceitável independente do nível hierárquico do agressor. Enquanto o Direito Penal foca no abuso de autoridade funcional, a norma administrativa foca na higidez do ambiente e na proteção integral da dignidade sexual do servidor, capturando condutas que, embora não criminosas (por falta de hierarquia), são

destrutivas para o convívio e para a imagem da Administração Pública.

Uma observação importante a ser feita é a de que o conceito de assédio moral previsto no decreto contempla as ações que objetivam causar, causam ou são suscetíveis de causar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos é dizer: há no conceito de assédio moral a referência a danos (objetivados, efetivos ou potenciais) de natureza sexual enquanto elemento caracterizador.

Desta forma, como visto acima, o resultado danoso do assédio sexual, se caracterizado, enseja o enquadramento da conduta como assédio sexual, com base no art. 4º, V, do Decreto n.º 39.054/2024. Já quando não resta caracterizado o resultado danoso (ou seja, quando o dano sexual foi o objetivo ou potencial), ainda assim é possível caracterizar a conduta como assédio moral, enquadrando-a no art. 4º, IV, do referido Decreto (Maranhão, 2024a).

Embora não pareça tecnicamente o mais adequado, por positivar uma sobreposição (a conduta que efetivamente produza o dano sexual poderia ser enquadrado como assédio moral ou sexual, considerando-se os conceitos dados), na prática, não se vislumbra prejuízo à política pública, posto que, qualquer que seja a conduta do assediador, estará contemplado por um dos incisos previstos no Decreto – e que, a rigor, podem ser caracterizada como as mesmas condutas infracionais no estatuto do servidor público do Estado do Maranhão.

Igualmente importante pontuar que, em que pese haja previsão de assédio moral e assédio sexual no Decreto n.º 39.054/2024, não há previsão expressa dos mesmos como tipo infracional no Estatuto do Servidor Público do Estado do Maranhão (Maranhão, 2024a).

Ao prever as infrações de assédio moral e sexual apenas em decretos executivos e instruções normativas, a administração pública maranhense flerta com o risco da insegurança jurídica, uma vez que o Direito Administrativo Sancionador brasileiro é regido pelo princípio da reserva legal absoluta. A ausência de tipicidade expressa na Lei Estadual n.º 6.107 de 27 de julho de 1994 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Maranhão) (Maranhão, 1994) cria um hiato entre a vontade política de combater o assédio e a viabilidade jurídica de sancionar os agressores de forma inquestionável perante o Poder Judiciário.

A esse respeito, desde fevereiro de 2023, foi encaminhada pela Secretaria de Transparência e Controle à Casa Civil, proposta de alteração do Estatuto do Servidor por meio do processo 34.574/2023 (ANEXO B). A proposta de alteração inicialmente

não previu a inclusão dos tipos infracionais de assédio moral e de assédio sexual no Estatuto do Servidor. Contudo, no bojo do processo, em setembro de 2023, em relatório de análise expedido naqueles autos pela Corregedoria Geral do Estado, sugeriu-se a inclusão dos referidos dispositivos em lei – portanto, com o encaminhamento do projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Este processo foi posteriormente convertido em processo digital, registrado no sistema eletrônico SEI sob o n.º 2024.11103.04758, estando até a presente data em tramitação. Atualmente se encontra na Assessoria Jurídica do Gabinete do Governador do Estado para, após aprovação, ser encaminhado à Assembleia (ANEXO B).

Assim, com o objetivo de suprir o hiato supramencionado, os burocratas responsáveis pela formulação da política pública atuaram em duas frentes: a primeira, encaminhando o projeto de lei que objetiva alterar o Estatuto do Servidor, prevendo o tipo infracional específico de assédio moral e de assédio sexual. A segunda, aprovando o Decreto para que, ainda que provisoriamente, possa a Administração Pública efetivamente punir o servidor que praticar ato que seja considerado assédio.

Insta destacar que, em que pese a previsão do tipo infracional em Decreto não seja a ideal – posto que existe o risco de reversão de penalidade judicialmente em face do princípio da reserva legal – a lógica do enquadramento doutrinário do assédio em outras infrações já previstas em lei é prática amplamente utilizada e aceita pela jurisprudência. Nesse sentido, com base no conceito previsto em Decreto para assédio, é possível enquadrar a conduta do assediador como valimento do cargo, conduta escandalosa ou incontinência pública (art. 210, IX, e art. 228, V, Lei 6.107/94, respectivamente) ou a seus correspondentes nos estatutos de servidores nos demais entes da Federação.

Essa aceitação jurisprudencial reduz a possibilidade de reversão judicial das demissões decididas em sede de processo administrativo disciplinar. Resumindo, há o risco, ainda que relativamente pequeno.

Em suma, a juridicização do assédio promovida pelo Decreto Estadual n.º 39.054/2024 reflete o esforço necessário do Estado em traduzir a complexidade sociológica da violência no trabalho em categorias operacionais estritas. A redução da dor subjetiva a fatos administrativos calculáveis e previsíveis não significa um descaso com a dimensão estrutural do fenômeno, mas sim a exigência primordial da

burocracia racional-legal para exercer seu poder correccional com impessoalidade, garantindo o direito à ampla defesa e à segurança jurídica (Maranhão, 2024a).

Ao delimitar os conceitos — exigindo a comprovação de resultado para o assédio sexual (tutela da liberdade individual) e abarcando o risco de dano para o assédio moral (tutela do ambiente e da eficiência) —, a norma administrativa garante uma proteção mais ampla que a via criminal estrita, capturando também infrações horizontais e ascendentes. Além disso, essa tipificação por meio de decreto atua como uma solução estratégica da Administração para contornar o hiato provisório do Estatuto dos Servidores (Lei Estadual n.º 6.107/1994), conferindo lastro legal para o enquadramento disciplinar das condutas abusivas enquanto a alteração legislativa segue seu trâmite (Maranhão, 1994).

Contudo, a mera formatação de conceitos jurídicos objetivos não explica, por si só, toda a engrenagem que motivou a institucionalização desse microsistema de proteção. Para além de transpor a violência para o campo das regras estatuídas, a estruturação da Ouvidoria Especializada revela uma intencionalidade administrativa específica na busca por uma neutralidade técnica como escudo contra o arbítrio interpessoal, impulsionada por exigências contemporâneas de governança e *compliance*. É exatamente o sentido dessa ação estatal e a intencionalidade de seus gestores que passarão a ser esmiuçados no tópico seguinte.

3.3 A dignidade de pessoa humana e seu tensionamento frente ao desempenho

Embora o assédio no trabalho seja um fenômeno tão antigo quanto o próprio trabalho, o seu reconhecimento enquanto um problema estrutural e organizacional é relativamente recente. Conforme destaca Marie-France Hirigoyen (2023), foi somente no início da década de 1990, a partir das pesquisas de Heinz Leymann na Suécia, que o assédio passou a ser formalmente identificado como um fenômeno destrutivo do ambiente laboral.

É sintomático notar que essa identificação não se deu apenas pela lente da violação dos direitos humanos, mas também sob a constatação de que o assédio destrói a organização, diminuindo severamente a produtividade e favorecendo altos índices de absenteísmo.

Essa preocupação com a queda de produtividade e com os custos do adoecimento abre espaço para a compreensão de uma tensão subjacente que

permeia a Administração Pública contemporânea: o choque entre a proteção da dignidade da pessoa humana e a racionalidade neoliberal voltada ao desempenho irrestrito.

Para compreender essa tensão, é necessário recorrer à análise de Dardot e Laval (2016) sobre a nova razão do mundo. O neoliberalismo não se resume a uma política econômica de retração estatal; trata-se de uma racionalidade global que transforma o próprio Estado e o indivíduo em empresas. Nessa ótica, o servidor público passa a ser visto e gerido como um capital humano que deve ser continuamente valorizado e submetido às regras da concorrência e da eficiência. O Estado, por sua vez, abandona a imagem de mero garantidor de direitos para adotar o modelo do "Estado-empresa", importando do setor privado métricas, metas e lógicas contábeis para medir a sua própria eficácia. Para os autores, “[...] a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (Dardot; Laval, 2016, p. 15).

Nesse cenário de reestruturação gerencial, a gestão empresarial frequentemente se perverte, passando a considerar o humano como um mero recurso a serviço de resultados quantitativos. Novamente entra em cena a figura da *coisificação* do ser humano. Desnaturando o indivíduo, retirando-lhe o caráter humano, exigindo-lhe o cumprimento de metas tal qual se fosse uma mera ferramenta, retira-se sua individualidade, a necessidade de respeito, em nome do atingimento de metas, importando métricas do setor privado para medir sua eficácia (Prisco; Tolfo, 2017).

Conforme aponta a literatura sobre o assédio moral organizacional, práticas cotidianas do novo modelo de gestão — notadamente a imposição de metas agressivas e a avaliação de desempenho individualizada — atuam como verdadeiras causas estruturais do assédio.

O estabelecimento de exigências de produtividade e metas, aliado à precarização de vínculos, instaura um clima de competitividade e tensão contínua. No âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, além da previsão normativa de sistemas de desempenho individualizada para servidores efetivos em estado probatório (art. 23, §1º da Lei n.º 6.107/94), a lógica de resultados impõe-se de maneira contundente por outras vias. Destaca-se, neste cenário, a expressiva presença de servidores ocupantes de cargos comissionados na estrutura

administrativa. Desprovidos da garantia de estabilidade, esses trabalhadores vivenciam uma realidade muito próxima à da iniciativa privada: a mobilidade da mão-de-obra e a ausência de garantia de emprego funcionam como potentes alavancas disciplinares de pressão por desempenho.

O assédio moral, nesse contexto, afasta-se da figura do mero desvio de conduta de um chefe perverso para operar como uma verdadeira "ferramenta administrativa", tolerada ou utilizada para extrair a máxima produtividade da equipe através do medo da demissão e da insegurança inerente ao vínculo precário.

Emerge, assim, o paradoxo central que atravessa a formulação e a execução da política pública ora analisada. Por um lado, o Estado maranhense cria uma Ouvidoria Especializada fundamentada na racionalidade referente a valores, pautando-se no respeito incondicional à dignidade da pessoa humana e na necessidade de instituir uma ordem burocrática racional-legal e impessoal, capaz de proteger o servidor da violência arbitrária. Por outro lado, esse mesmo Estado opera sob a égide da racionalidade instrumental, voltada à maximização do desempenho e da eficiência administrativa, muitas vezes impulsionada pela flexibilidade dos vínculos de trabalho e pela ausência de estabilidade em parcela da força laboral. A gestão que demanda respostas céleres e performance elevada cria um terreno de tensão onde a busca pelos fins (resultados) pode entrar em rota de colisão com os meios éticos, permitindo que o assédio germine sob a justificativa da produtividade.

A política pública, portanto, opera sob uma tensão constitutiva entre essas duas dimensões da ação racional: busca salvaguardar a dignidade como um valor absoluto, mas está inserida em um contexto que valoriza cada vez mais o desempenho e que se vale da flexibilidade dos vínculos para exigí-lo. Nesse cenário paradoxal, a Ouvidoria Especializada atua como o mecanismo de equilíbrio necessário para mediar os conflitos inerentes a essa disputa, buscando conter os efeitos devastadores que a prevalência de uma racionalidade meramente instrumental pode impor à saúde física e mental dos servidores.

3.4 A influência do controle: o assédio como risco à governança corporativa

Como analisado na seção anterior, a Administração Pública contemporânea encontra-se imersa em uma tensão constitutiva entre o dever constitucional de proteger a dignidade da pessoa humana e a adoção de uma racionalidade neoliberal

que exige a maximização incessante do desempenho.

Contudo, é preciso sublinhar que a transição do assédio de um fenômeno tolerado para um problema a ser combatido não decorre meramente de um despertar humanista ou de uma benevolência estatal. Sob a égide da nova razão do mundo, o Estado passa a enfrentar a violência laboral precisamente porque o assédio rompe a lógica de eficiência econômica que o próprio modelo neoliberal defende. Ao gerar absenteísmo, rotatividade e desagregação de equipes, o assédio deixa de ser uma dor individual para se converter em um custo operacional insustentável que sabota a performance da máquina pública. É nesse ponto que o fenômeno deixa a esfera privada e transmuta-se em questão de política pública: o controle institucional surge não apenas para salvar o humano, mas para resgatar a funcionalidade do sistema contra as disfunções geradas pelo arbítrio.

A literatura especializada em análise de políticas públicas define-a como um conjunto de decisões e ações adotadas pelo Estado para resolver ou mitigar um problema social reconhecido como coletivamente relevante (Brasil, 2018). Assim, o assédio qualifica-se como tal porque:

- 1) afeta um número significativo de pessoas na administração pública;
- 2) suas causas são estruturais, não resultando de meras preferências individuais, mas de dinâmicas de poder enraizadas nas organizações públicas;
- 3) suas consequências transcendem o indivíduo assediado, impactando a eficiência, a legitimidade e a integridade da administração pública como um todo; e
- 4) sua resolução exige intervenção coletiva organizada, não podendo ser delegada exclusivamente aos afetados.

Para compreender a real intencionalidade que move a criação de políticas públicas como a Ouvidoria Especializada, é imperativo inserir na análise um terceiro elemento, que transborda a proteção à dignidade da pessoa humana e o respeito à eficiência administrativa: a pressão exercida pela lei e pelos órgãos de controle e a adoção do paradigma da governança corporativa no setor público.

Historicamente, as violências psicológicas e o abuso de poder nas repartições eram tratados, quando muito, como desvios de conduta individuais, resolvidos informalmente ou acobertados pelo silêncio institucional. No entanto, sob a égide do

que Dardot e Laval (2016) denominam a "nova razão do mundo", o Estado passa a importar as lógicas, as métricas e os padrões de *compliance* (conformidade) inerentes às empresas privadas. Assim aduzem os autores:

Essa vontade de impor no cerne da ação pública os valores, as práticas e o funcionamento da empresa privada conduz à instituição de uma nova prática de governo. Desde os anos 1980, o novo paradigma em todos os países da OCDE determina que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor. O management apresenta-se como modo de gestão "genérico", válido para todos os domínios, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo o setor público. Essa mutação empresarial não visa apenas a aumentar a eficácia e a reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão (Dardot; Laval, 2016).

Nessa nova configuração governamental, o servidor é visto como um *capital humano*, e a administração pública deve atuar sob a ótica da gestão de riscos, buscando a boa governança. É exatamente nesse cruzamento que o assédio muda de status: ele deixa de ser visto apenas como uma violação de direitos humanos e passa a ser codificado como um gravíssimo risco de integridade e governança.

O Projeto da Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio do Maranhão é explícito ao incorporar essa dupla dimensão. O documento fundante da política reconhece que, além da violação às normas constitucionais (dignidade humana, valor social do trabalho e moralidade administrativa), um ambiente permeado pelo assédio traz consequências nefastas para a própria máquina estatal, tais como “[...] dano reputacional da instituição, perda de produtividade, aumento de custos decorrentes de demandas judiciais e aumento de rotatividade e de absenteísmo” (Maranhão, 2024b). Tais consequências, conforme aponta o projeto, contrapõem-se frontalmente ao princípio constitucional da eficiência.

Observa-se, portanto, uma sofisticação da racionalidade burocrática. A Administração Pública necessita agir contra o assédio porque a omissão tornou-se excessivamente custosa. A violência laboral adoce o trabalhador, o que gera o seu afastamento (absenteísmo), sobrecarrega o sistema previdenciário e de saúde pública, e culmina na queda da produtividade do setor. O lucro do assédio (seja pela exclusão de um desafeto ou pela imposição de metas pelo medo) privatiza-se na figura do mau gestor, mas o ônus do adoecimento é socializado e suportado pelo Estado.

Legislações recentes como a Lei 14.540/2023 (Brasil, 2023a), aliadas a fiscalizações como a do Tribunal de Contas da União (2022) indicam a necessidade do gestor se adequar ao combate ao assédio, seja ele sexual ou moral.

Assim, a governança pública moderna tem exigido que as instituições não apenas reajam a casos isolados, mas implementem sistemas de detecção, investigação e correção, sob pena de responsabilização dos próprios dirigentes. A necessidade de criar um ambiente seguro, pautado pelo *compliance*, não é mais uma opção discricionária, mas uma exigência estrutural impulsionada por instâncias superiores de controle.

A guinada paradigmática que insere o assédio no escopo da governança pública ganhou contornos definitivos a partir da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Reconhecendo que a Administração Pública é composta por algo mais que um emaranhado de normas burocráticas e que ela reflete a própria integridade física, moral e psicológica dos servidores, o TCU avocou para si o protagonismo na exigência de ambientes de trabalho saudáveis. O marco dessa atuação deu-se com a publicação do Acórdão n.º 456/2022 – Plenário, fruto de um levantamento de auditoria que teve por objetivo conhecer e avaliar os sistemas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual em diversas entidades de relevância na Administração Pública Federal (TCU, 2022).

Nesse documento histórico para a fiscalização pública, o controle externo deixou claro que a ausência de políticas antiassédio não é mais tolerada. O TCU determinou a inclusão, em futuros planos de controle externo, da realização de auditorias com a finalidade de verificar o "nível de maturidade" das organizações públicas com relação às práticas de prevenção e combate ao assédio (TCU, 2022). A partir dessa deliberação, o assédio deixou de ser tratado como uma mera infração disciplinar passível de apuração reativa e foi alçado à categoria de indicador de eficiência e conformidade (*compliance*). A auditoria estatal passou a medir o assédio de forma objetiva, exigindo das instituições a adoção de modelos de avaliação estruturados em mecanismos de prevenção, detecção, investigação e correção.

Esse movimento do controle externo, de guiar pelo exemplo, provocou um efeito dominó imediato sobre as instâncias de controle interno. A Controladoria-Geral da União (CGU), atuando como órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal e já possuidora de um Programa de Integridade instituído (Brasil, 2025a), publicou no ano seguinte o seu "Guia Lilás" (Brasil, 2023b). O documento

estabeleceu orientações padronizadas para a prevenção e o tratamento do assédio e da discriminação no governo federal, absorvendo em grande medida as diretrizes propugnadas pelo Acórdão do TCU. Observa-se, assim, uma ação coordenada do aparelho de Estado em que o controle externo cobra a implementação, e o controle interno estabelece os manuais operacionais, fechando o cerco institucional sobre a gestão pública.

Essa forte mobilização na esfera federal exerce o que a sociologia institucional chama de *isomorfismo coercitivo e normativo* sobre os demais entes da federação (Dimaggio; Powell, 2005). Estados e Municípios passam a ser pressionados – tanto pela evolução legislativa (a exemplo da promulgação da Lei Federal n.º 14.540/2023, aplicável a todas as esferas) quanto pelo receio de sanções por parte de seus respectivos Tribunais de Contas – a institucionalizarem suas próprias políticas. O assédio converte-se definitivamente em um risco jurídico, financeiro e reputacional que a alta gestão estadual não pode mais ignorar, isso sem mencionar o prioritário caráter humano.

É exatamente neste contexto de pressão gerada pelos órgãos de controle que se insere a formulação do Decreto n.º 39.054/2024 pelo Governo do Estado do Maranhão. Ao instituir a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio, o Estado não age isoladamente em um vácuo administrativo; ele responde a essa nova exigência de governança corporativa pública. O próprio projeto de criação da referida Ouvidoria maranhense menciona diretamente a observação das boas práticas externas, do arcabouço da OIT e do cenário impulsionado pela Lei n.º 14.540/2023, demonstrando que o Executivo estadual internalizou a premissa de que a boa governança exige estruturas proativas e especializadas para a mitigação de riscos à integridade da máquina pública.

Ao adaptar-se a esse novo padrão exigido pelo controle, o Estado tenta preservar sua imagem institucional e evitar as perdas de produtividade associadas à violência laboral. No entanto, a implementação desses sistemas esbarra em entraves organizacionais severos, como a subnotificação, a cultura do medo e, sobretudo, a ameaça de retaliação e revitimização, desafios que a recém-criada Ouvidoria terá de enfrentar para que a política não se torne uma mera formalidade de fachada.

3.5 Parâmetro de governança: o modelo do TCU como referencial de boas práticas

A constatação de que o assédio moral e sexual representa um grave risco à governança e à eficiência administrativa impôs aos órgãos de controle a necessidade de estabelecer parâmetros objetivos para medir a capacidade das instituições de lidarem com essa violência. Sob a perspectiva weberiana, essa necessidade traduz-se na busca por uma racionalidade formal capaz de restaurar a calculabilidade e a previsibilidade dentro do aparelho estatal. Nesse sentido, o Acórdão n.º 456/2022 do Plenário do Tribunal de Contas da União (2022) consolidou-se como o marco metodológico que sistematiza um modelo de avaliação de sistemas de prevenção e combate ao assédio, operando como o 'tipo ideal' de governança para o setor público. No escopo deste trabalho, os quatro pilares estabelecidos pelo TCU — Institucionalização, Prevenção, Detecção e Correção — serão adotados como o referencial de boas práticas que orientará a avaliação da política pública, funcionando como as engrenagens técnicas destinadas a harmonizar o imperativo do desempenho com a salvaguarda da dignidade do servidor.

Por se tratar de tribunal que tem por competência fiscalizar a utilização de recursos públicos de unidades dos poderes da União - ou seja, em regra não fiscaliza órgãos e entidades estaduais –, o acórdão referido não possui força cogente em relação ao poder executivo estadual, que é o destinatário da política pública objeto deste estudo.

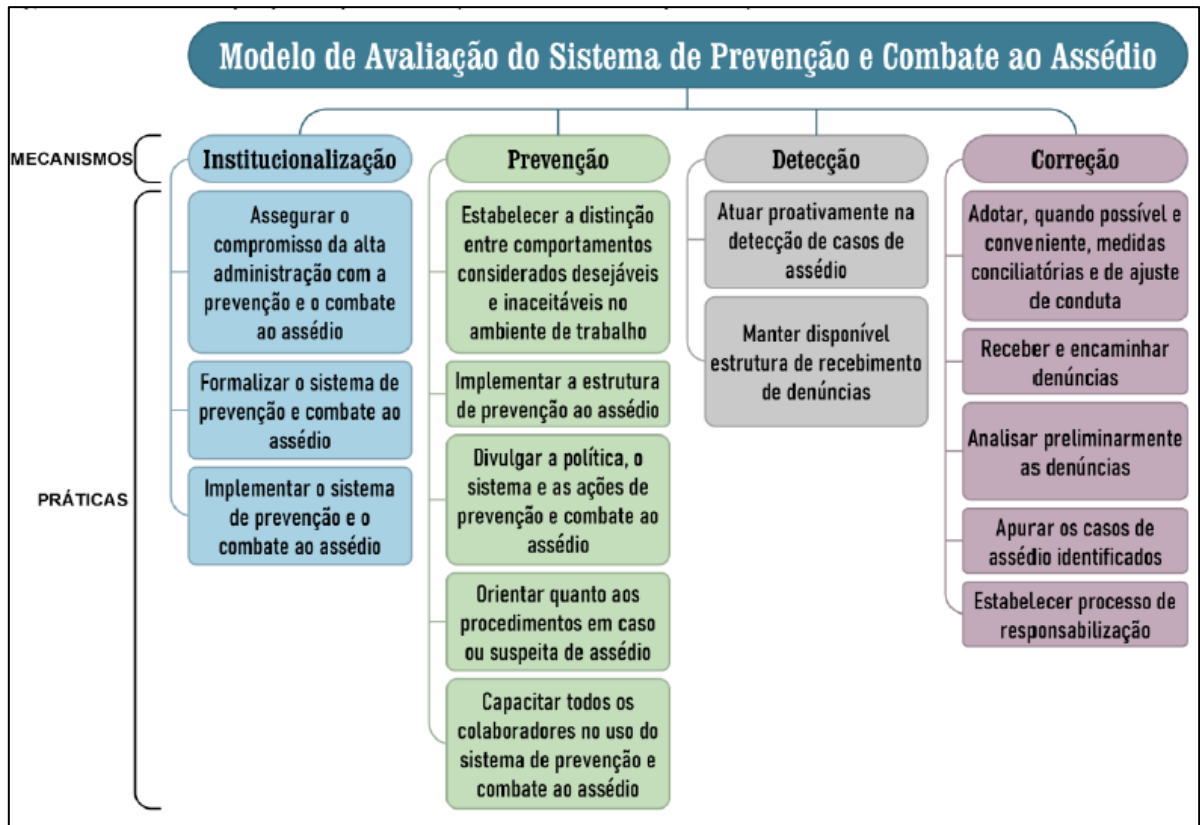
Apesar disso, o documento referido merece ser considerado como boa prática, seja pelo fato de que os Tribunais de Contas dos Estados costumam reproduzir os entendimentos do TCU, mas principalmente porque trata-se de um material robusto e com excelentes considerações sobre o tema.

O modelo concebido pelo TCU afasta a ideia de que o combate ao assédio deva se restringir a ações punitivas isoladas ou meramente reativas. Ao contrário, ele estrutura o enfrentamento da violência laboral de forma sistêmica, organizando-o em quatro grandes mecanismos institucionais interdependentes: *Institucionalização, Prevenção, Detecção e Correção*. Cada um desses mecanismos representa um pilar fundamental para que a política não seja apenas uma declaração de intenções, mas um sistema funcional e efetivo.

Segue abaixo figura extraída do acórdão, do qual constam as práticas relacionadas a cada um dos mecanismos mencionados no parágrafo anterior e que

servirão de critérios para a adequação da instituição no que se refere ao combate ao assédio.

Figura 2 – Modelo de avaliação do sistema de prevenção e combate ao assédio.



Fonte: Tribunal de Contas da União (2022).

Nesse sentido, abordaremos os mecanismos e as práticas individualmente no capítulo seguinte, avaliando se a política pública objeto do presente estudo atende satisfatoriamente os critérios em referência.

Para que a arquitetura institucional proposta pelo modelo do TCU não seja compreendida apenas como uma exigência burocrática abstrata, é imprescindível confrontá-la com as vulnerabilidades reais das vítimas. Uma política pública pode parecer formalmente adequada em seus normativos, mas ser absolutamente ineficaz se não for estruturada para atacar os reais motivos que silenciam as vítimas ou não desencorajam os assediadores. É neste ponto que os dados empíricos assumem papel central para demonstrar a importância prática de cada um dos critérios de avaliação estabelecidos.

A pesquisa *Mapa do Assédio no Brasil 2024* (KPMG, 2024) revela a urgência e a gravidade do tema: 30% das pessoas consultadas declararam ter sofrido algum

tipo de assédio nos últimos doze meses. O assédio moral ou psicológico desponta como o mais frequente, atingindo 46% dos que relataram abusos, seguido pelo assédio de gênero (15%) e pelo assédio sexual (14%).

O dado mais crítico revelado pelo relatório - e já mencionado na seção 2.4 -, se refere à assustadora taxa de subnotificação: uma esmagadora maioria de 92% das vítimas decide não reportar o assédio sofrido aos canais ou órgãos competentes. Os motivos que fundamentam esse silêncio estatístico expõem fraturas de confiança institucionais que os critérios de boas práticas do TCU buscam justamente sanar. Segundo a pesquisa, as vítimas não denunciaram pelos seguintes motivos: 27% não acreditavam que o caso seria de fato investigado; 23% relataram medo de retaliação; 22% tiveram medo da exposição; 18% sentiram insegurança por sua integridade física ou psicológica; e 10% afirmaram não ter sequer visualizado a existência de um canal de denúncias em seu estabelecimento (KPMG, 2024).

Diante deste diagnóstico, evidencia-se a grande importância da adoção dos quatro mecanismos preconizados pelo Acórdão n.º 456/2022 do TCU, que funcionam como os antídotos institucionais contra o medo e a descrença das vítimas.

Para combater a descrença na investigação (responsável por 27% do silêncio), o mecanismo de Correção mostra-se indispensável. As práticas de analisar preliminarmente os fatos com rigor, apurar tempestivamente e, sobretudo, estabelecer processos seguros de responsabilização são o que demonstra à comunidade laboral que a denúncia gera consequências reais para o agressor, resgatando a credibilidade do sistema.

Para enfrentar o medo da retaliação (23%), o receio da exposição (22%) e a insegurança (18%), o mecanismo de Detecção torna-se o ponto nevrálgico da política pública. A exigência do controle externo por canais de denúncia sigilosos e estruturados, aliados à adoção expressa de mecanismos de proteção do denunciante contra represálias, encontra respaldo direto na realidade fática: a pesquisa da KPMG aponta que 80% das vítimas só se sentem seguras para relatar a agressão por meio de canais específicos e dedicados de denúncia. Sem o sigilo e a proteção como premissas estruturais, a denúncia se torna um ato de risco extremo que poucos trabalhadores estão dispostos a assumir.

Por fim, o desconhecimento sobre onde denunciar (10%) ilustra a necessidade premente do mecanismo de Prevenção, que impõe à organização o dever de divulgar ostensivamente a sua política antiassédio, orientar clara e

continuamente sobre os procedimentos a serem adotados e capacitar todos os colaboradores para o uso do sistema. Tais ações devem estar solidamente amparadas pela Institucionalização, garantindo que o combate à violência não seja uma iniciativa isolada, mas sim um compromisso inegociável da alta administração.

Em síntese, a eficácia de uma política pública de enfrentamento ao assédio reside na sua capacidade de articular suas ferramentas institucionais para neutralizar as inseguranças que paralisam o trabalhador. É munido deste referencial analítico — que une a dogmática da governança exigida pelo TCU à compreensão das vulnerabilidades reais das vítimas diagnosticadas pela KPMG — que o presente trabalho passará, no capítulo a seguir, a avaliar a engenharia institucional da recém-criada Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio do Maranhão.

4 ADEQUAÇÃO DA OUVIDORIA ESPECIALIZADA DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ASSÉDIO MORAL E SEXUAL NO ESTADO DO MARANHÃO

Estabelecida a base teórica e o referencial ético-político da política pública de combate ao assédio no Poder Executivo do Estado do Maranhão, bem como definido um paradigma de avaliação aliado aos dados estatísticos que devem nortear o combate ao assédio, o presente capítulo avança da avaliação mais ampla para a mais estrita, detendo-se sobre a materialização dessa racionalidade no âmbito da referida esfera de poder.

Com efeito, restou delineada no capítulo anterior a essência da burocracia como escudo protetivo da dignidade, mesmo quando tensionada pelas lógicas de produtividade e performance, também presentes nos documentos norteadores da política (Maranhão, 2024b).

Nesse contexto, considerando que o objetivo geral do presente trabalho é realizar uma avaliação política da política pública denominada Ouvidoria Especializada de Combate ao Assédio Moral e Sexual no âmbito do Poder Executivo do Maranhão, é preciso, inicialmente, estabelecer os aspectos que serão avaliados neste capítulo.

Assim, a avaliação política - diferentemente de outras modalidades, como avaliação de impacto ou de implantação -, se deterá “[...] no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população” (Figueiredo; Figueiredo, 1986, p. 110). Particularmente neste capítulo, esta avaliação se concentrará, primeiramente, em avaliar a engenharia da política, examinando se as ferramentas disponibilizadas são suficientes e adequadas para que possa potencialmente atingir o sucesso. Esse nível de avaliação volta-se para a elucidação dos critérios que fundamentam a formulação da política, buscando verificar a compatibilidade interna entre os princípios que a inspiram e a consistência desses com os mecanismos institucionais previstos.

Em um segundo momento, a avaliação se proporá a identificar se há adequação no fato de ter sido designada a política pública à gestão do órgão central de controle interno do Estado do Maranhão - a Secretaria de Estado de Transparência e Controle -, bem como se houve capacitação suficiente de seus servidores para atingir os resultados pretendidos.

Sob essa lente teórica, avaliar a engenharia da política significa exatamente escrutinar o aparato institucional mencionado por Figueiredo e Figueiredo (1986). Avalia-se, assim, os recursos normativos e institucionais, o órgão eleito como gestor da política, a capacitação de servidores, as prioridades estabelecidas e a articulação dos fluxos desenhados para o tratamento dos problemas de assédio.

Para garantir a consecução desse objetivo, a presente avaliação confrontará a estrutura institucional planejada pelo Executivo maranhense com as diretrizes e mecanismos consolidados no acórdão n.º 456/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU) e com as barreiras fáticas evidenciadas pela pesquisa “Mapa do Assédio no Brasil 2024”.

4.1 A estruturação e o desenho da ouvidoria especializada: avaliação das ferramentas à luz dos parâmetros do Acórdão 456/2022 do TCU e da pesquisa mapa do assédio no Brasil 2024

Para procedermos à avaliação da adequação da política, faz-se necessário, primeiramente, descrever a sua engenharia institucional, ou seja, de que modo o aparato burocrático e normativo foi desenhado pelo Estado para dar conta da complexidade estrutural e relacional inerente ao assédio moral e sexual.

Nesse sentido, importa elencar, inicialmente, os normativos publicados pelo Poder Executivo do Estado do Maranhão que atualmente compõem o microsistema de combate ao assédio no serviço público.

O primeiro desses normativos é justamente o Decreto n.º 39.054/2024 (Maranhão, 2024a), que criou a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao assédio. Este normativo alterou a dinâmica do tratamento das denúncias quando relacionadas a assédio moral ou assédio sexual, modificando o Decreto que originalmente previa o fluxo do tratamento de denúncias como um todo para prever a criação da Ouvidoria Especializada e definir sua competência de receber e dar tratamento às denúncias sobre a prática de assédio moral e assédio sexual praticados por agentes públicos do Poder Executivo Estadual no exercício de suas funções.

Antes da formulação da política pública aqui avaliada, a denúncia registrada no órgão ou entidade do Executivo estadual era tratada no âmbito do próprio órgão em que ocorreu, por meio de sua ouvidoria setorial, nos termos da redação original

do Decreto n.º 35.640/2020 (Maranhão, 2020). Já com o advento do Decreto n.º 39.054/2024, houve centralização do tratamento das denúncias de assédio, como regra, na Secretaria de Transparência e Controle, por meio da Ouvidoria-Geral do Estado, à qual está vinculada a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio (Maranhão, 2024a).

Importante esclarecer que, nos termos do Decreto 39.716/2025, que aprovou o Regimento Interno da STC, a Ouvidoria-Geral do Estado é uma das unidades de atuação programática do órgão, ao lado da Corregedoria-Geral do Estado, da Auditoria-Geral do Estado e da Secretaria Adjunta de Transparência; é uma subdivisão interna do órgão, portanto (Maranhão, 2025b).

Igualmente importante trazer luz ao fato de que o próprio documento que projetou a política pública deixa claro que a centralização do tratamento das denúncias foi medida estabelecida com vistas a mitigar riscos e fraquezas, principalmente quanto à possibilidade de vazamento de informações da denúncia e do denunciante (sendo vítima ou não) (Maranhão, 2024b).

E prossegue:

O desdobramento mais comum em relação à publicitação desses dados é a retaliação ao denunciante ou à vítima, tendo em vista que, na maior parte dos casos, o denunciado ocupa posição hierarquicamente superior. Ciente da denúncia, dá-se margem ao assediador para a tomadas de decisões arbitrárias, bem como permite-se que o mesmo se proteja – indevidamente – face a função que exerce (Maranhão, 2024b).

É dizer: para além de tentar dotar de maior confiabilidade a ferramenta da ouvidoria enquanto canal de denúncia, a centralização do tratamento das denúncias - e por que não dizer, de sua apuração - teve como fundamento tentar evitar a influência do suposto assediador nos rumos que tomarão o processo administrativo.

Também é relevante tratar do problema da revitimização. Segundo Freitas (2001), a revitimização compreende o sofrimento adicional causado à vítima pelas instituições que deveriam protegê-la ou acolhê-la.

A pessoa agredida acaba sendo levada a acreditar que é a sua reputação, e não a do agressor que ficará manchada, que é ela quem deve envergonhar-se e que será ela o objeto de censura e de desaprovação social. Tal deslocamento vai agravar o desrespeito e o trauma sofridos; a inversão dos papéis, ou seja, a vítima que se transforma em ré, é só mais um requinte de crueldade que aumentará o prazer do perverso.

É o que acontece, por exemplo, quando servidores mal treinados que interagem com a vítima fazem com que ela tenha que repetir o relato da violência sofrida, chegando a pôr em dúvida a necessidade do registro, a palavra da vítima, ou até mesmo expressar juízos de valor contrários à vítima e fazendo com que sofra ainda mais num contexto em que deveria, ao revés, ser protegida.

Este tipo de violência, inclusive, vem sendo combatida pelo poder público por meio de medidas como a previsão na Lei federal n.º 13.431/2017 (Brasil, 2017), que classifica a revitimização como uma das hipóteses de violência institucional, sendo vedada por esta lei, quando imposta a crianças e adolescentes.

Em outro campo, a revitimização vem sendo combatida no Judiciário, tendo sido proibida pela Lei n.º 14.245/2021 a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo judicial (Brasil, 2021). É, portanto, prática rechaçada em nosso ordenamento.

Assim, o fato de os órgãos não possuírem ouvidorias com estruturas físicas adequadas, bem como por não terem servidores suficientemente capacitados para atender vítimas de assédio (Maranhão, 2024b) - ou ainda, para apurar denúncias desta natureza -, motivou também a centralização do tratamento das denúncias e de suas apurações, via de regra, no âmbito da STC.

Seguindo na análise dos normativos que compõem o microssistema de combate ao assédio, merecem destaque as normas que estabelecem salvaguardas aos denunciante – seja no caso de assédio, seja em denúncias que tratem de assuntos diversos.

Nesse sentido, foi promulgado em 2023 o Decreto n.º 38.194, que estabeleceu salvaguardas de proteção à identidade de denunciante que comuniquem ilícitos e irregularidades praticados contra a administração pública direta e indireta no Estado do Maranhão (Maranhão, 2023a).

A partir da publicação do Decreto, restou resguardado que os elementos de identificação da pessoa denunciante devem ser preservados e mantidos com restrição pelo prazo máximo de 100 (cem) anos.

Além disso, permitiu o acesso a essas informações exclusivamente pelos responsáveis pela apuração do fato denunciado, sem que isso exclua o caráter restrito das informações.

Essas salvaguardas foram reforçadas pelo Decreto 39.054/2024, que criou a

Ouvidoria Especializada. Por meio dessa norma, garantiu-se proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilidade civil ou penal em relação à manifestação, salvo hipóteses de denúncias manifestamente infundadas ou comprovadamente falsas (Maranhão, 2024a).

Desta feita, em um primeiro momento, foi promulgado Decreto com salvaguardas ao denunciante em relação a denúncias de qualquer natureza, antes mesmo da criação da Ouvidoria Especializada; em um segundo momento, por ocasião da instituição da Ouvidoria Especializada, medidas adicionais de proteção ao denunciante foram estabelecidas – com claro objetivo de dotar o canal de denúncias de maior confiabilidade.

Esta intenção, aliás, fica expressamente registrada no Projeto da Ouvidoria Especializada, quando prevê, entre seus objetivos específicos, o de “[...] disponibilizar às vítimas de assédio um ambiente seguro para formulação e tratamento das denúncias” (Maranhão, 2024b).

Para conferir concretude e operacionalidade a esse desenho estrutural, a Secretaria de Estado de Transparência e Controle editou a Instrução Normativa nº 04, de 16 de abril de 2025 (Maranhão, 2025a). Esse normativo atua como um dos principais instrumentos de racionalização burocrática da política, pois traduz as diretrizes abstratas do Decreto em fluxos procedimentais claros, garantindo a previsibilidade inerente ao modelo de dominação racional-legal. Ao parametrizar as etapas e prazos desde o recebimento até a apuração, a norma afasta o arbítrio e os julgamentos subjetivos, transformando o tratamento das denúncias em um processo administrativo pautado por regras impessoais, o que confere segurança jurídica tanto para as vítimas quanto para os eventuais denunciados.

A adequação dos meios aos fins pretendidos — típica da ação social racional com relação a fins — evidencia-se na forma como a IN n.º 04/2025 robustece a confiabilidade e a confidencialidade do sistema. Além de reforçar a confidencialidade (art. 2º e art. 8º a 12 da Instrução Normativa) já trazida nos normativos anteriormente mencionados, a referida definição de fluxos confere previsibilidade ao processo e, ao mesmo tempo, permite ao usuário do serviço público que possa modular suas expectativas, evitando frustrações e desconfianças (Maranhão, 2025a).

A engenharia do programa também organizou racionalmente as exceções à regra de competência. A Instrução Normativa n.º 004/2025, disciplinada de forma pormenorizada pela Portaria STC nº 13/2026, estabeleceu em seu art. 1º que,

quando a denúncia envolver agentes lotados em órgãos com regime disciplinar próprio (a exemplo da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), Procuradoria Geral do Estado (PGE) e empresas estatais como Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH) e EMAP), o processo de admissibilidade e as medidas correccionais caberão às unidades administrativas destes respectivos locais (Maranhão, 2026a).

Assim, temos que a regra geral de competência é a do local dos fatos, tal qual preconiza o art. 235 do Estatuto do Servidor Público Civil do estado do Maranhão (Maranhão, 1994). Como exceção a essa regra, restou estabelecido pelo art. 4º, §1º, alíneas *b* e *c* do Decreto n.º 39.054/2024 que, em caso de assédio sexual ou moral, o Secretário de Transparência e Controle poderá instaurar sindicância investigativa ou processo disciplinar de caráter sancionador (Maranhão, 2024a). Por fim, como exceção da exceção – retornando-se à regra original portanto –, quando se tratar de órgão ou entidade com regime disciplinar próprio, a apuração se dará pelo órgão de origem.

A medida expõe a exclusão, enquanto público-alvo da referida política pública, de grande número de servidores, que se veem parcialmente alijados do alcance dos principais mecanismos da política pública objeto do presente estudo, eis que devolve ao órgão ao qual está vinculada a vítima de assédio o tratamento e apuração das denúncias.

É certo que, como mecanismo de salvaguarda e manutenção da racionalidade central, garantiu-se à STC a prerrogativa de instaurar de ofício ou avocar o processo a qualquer tempo, caso haja omissão da autoridade local, inexistência de condições objetivas para apuração isenta, ou diante da complexidade da matéria (Maranhão, 2024a). Assim, se por um lado não há um encaminhamento automático à STC das denúncias de assédio registradas nesses órgãos, por outro, não se deixou de prever um mecanismo de proteção às vítimas que, diante do caso concreto, podem ter a denúncia apurada pelo órgão central de controle interno se presentes as condições previstas na Instrução Normativa n.º 04/2025.

Buscando melhor visualização das normas que compõem o microsistema de prevenção e combate ao assédio, em especial no que tange à competência para apuração das denúncias, observe-se o quadro abaixo (Quadro 1):

Quadro 1 – Resumo das regras de competência para apuração de denúncias em geral e de assédio.

Hipótese	Regra geral para tratamento e apuração de denúncias (Decreto n.º 35.640/2020)	Denúncias de assédio (Decreto n.º 39.054/2024)	Exceções à regra do assédio: instituição que possua regramento disciplinar próprio (Instrução Normativa STC n.º 4/2025)	Omissão da autoridade, Inexistência de condições de apurar no próprio órgão e matéria de alta complexidade, repercussão ou relevância (Instrução Normativa STC n.º 4/2025)
Instituição competente para promover apuração	Órgão ou entidade em que ocorreu o fato (Decreto n.º 35.640/2020)	STC	Órgão ou entidade em que ocorreu o fato.	STC

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Foi formulado pedido de acesso à informação, por meio do qual se questionou o motivo para excluir do escopo desta política pública os casos de assédio ocorridos nos órgãos que constituem a exceção prevista no art. 1º da Portaria STC n.º 13/2026 e no art. 5º da Instrução Normativa STC n.º 04/2025. Em resposta a pedido de acesso formulado no curso desta pesquisa, a Secretaria de Transparência e Controle informou, como justificativa, a necessidade de maior especialização em face dos normativos disciplinares próprios; o aumento do número de processos envolvendo apuração de casos de assédio, somando-se aos processos da rotina ordinária, anterior à implantação da Ouvidoria Especializada e de sua centralização de processos; a baixa quantidade de servidores dedicados – de forma não exclusiva - à apuração desses processos de assédio na Secretaria de Transparência e Controle, o que, fatalmente, levaria ao aumento do acervo de processos em quantidade superior à capacidade de produção da equipe e retardaria a conclusão dos referidos processos (ANEXO B).

Assim, dado o tempo decorrido entre a publicação do Decreto n.º 39.054, de

14 de maio de 2024, e a publicação da Instrução Normativa n.º 04, de 16 de abril de 2025, percebe-se que houve uma redefinição de sua abrangência, deixando a apreciação dos casos de assédio ocorridos em determinados órgãos e entidades para hipóteses excepcionais, mediante justificativa. A política pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, portanto, inicialmente desenhada para ser uma política universal – no sentido de ser destinada a todos os servidores do Poder Executivo do Estado do Maranhão - tornou-se uma política focalizada (Brasil, 2018) diante da escassez de recursos (no caso específico, de recursos humanos para dar vazão aos processos oriundos a partir da implantação da política de combate ao assédio).

Assim como mencionado anteriormente quanto ao Judiciário, as instituições de segurança pública também têm na hierarquia uma característica forte. Não por acaso, a incidência de casos de assédio também é maior que na maioria das demais instituições (ANEXO B).

Em face da informação de ocorrência de casos de assédio na Secretaria de Segurança Pública, percebe-se que a medida, embora tenha como objetivo garantir a duração razoável do processo, deixa de contemplar, por padrão, uma das instituições em que acontecem mais casos de assédio em nosso poder Executivo, como mencionado acima. Isso sem mencionar o fato de que, não estando o órgão contemplado pela política pública, os servidores da Secretaria de Segurança Pública podem não ter sido desvelados da opacidade da subnotificação.

Essa delimitação de competência revela uma contradição fundamental na engenharia da política. Ao excluir a Secretaria de Segurança Pública (SSP) do fluxo centralizado — instituição marcada por uma hierarquia rígida e cultura corporativista —, o Estado abdica de exercer sua autoridade impessoal justamente onde o arbítrio tende a ser mais resistente. Desta forma, ao devolver a apuração à unidade de origem, a Administração Pública fragiliza o escudo de proteção da vítima, permitindo que a dominação pessoal do superior hierárquico prevaleça sobre a neutralidade técnica esperada do órgão central de controle. Essa escolha sinaliza que a racionalidade instrumental (economia de recursos humanos da STC) se sobrepôs à racionalidade de valores (proteção universal da dignidade), criando um estrato de servidores subprotegidos dentro da própria estrutura estatal.

Com o objetivo de sistematizar os riscos e as medidas, possibilitando uma melhor visualização das ferramentas propostas pelos Decretos 39.054/2024 e

38.194/2023, trago abaixo o quadro comparativo:

Quadro 2 – Resumo dos riscos identificados e das medidas criadas pelo microsistema de combate ao assédio no Poder Executivo do Maranhão.

Riscos	Medidas aplicadas	Normas
Vazamento de dados	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização do tratamento e apuração de denúncias na STC • Capacitação de servidores 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 5º, I, Decreto 39.054/2024 • Art. 5º, II e VI, Decreto 39.054/2024
Influência do assediador nas fases de tratamento e de apuração	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização do tratamento e apuração de denúncias na STC 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 5º, I, Decreto 39.054/2024
Revitimização	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização do tratamento e apuração de denúncias na STC • Capacitação de servidores 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 5º, I, II e VI, Decreto 39.054/2024
Demora nos processos de apuração	<ul style="list-style-type: none"> • Previsão de exceções à regra da Ouvidoria Especializada e de instauração de ofício ou avocação em hipóteses pré-definidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 5º, Instrução Normativa STC n.º 4/2025 • Art. 1º, Portaria STC n.º 13/2026

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Tendo sido delineados os normativos que compõem a política pública, bem como as principais ferramentas que os integram, cumpre confrontá-los com o paradigma do Tribunal de Contas da União, eleito para aferição de sua adequação e suficiência.

Para tanto, as ferramentas recém descritas serão contrastadas com os parâmetros estabelecidos e consolidados no Acórdão 456/2022 do Plenário do TCU. O modelo concebido pelo órgão de controle externo afasta a ideia de uma atuação puramente reativa por parte do poder público ao passo que estrutura o enfrentamento da violência laboral de forma sistêmica, organizando-o em quatro grandes mecanismos institucionais interdependentes: institucionalização, prevenção, detecção e correção.

Nos itens a seguir, a engenharia da política pública maranhense será avaliada sob o prisma de cada um dos referidos mecanismos, buscando responder

metodologicamente se os instrumentos disponibilizados pelo Estado atendem satisfatoriamente aos critérios estabelecidos para o sucesso da intervenção.

4.1.1 O mecanismo da institucionalização

O mecanismo de institucionalização, segundo o modelo do Tribunal de Contas da União, refere-se à capacidade de uma organização em liderar, formalizar e manter um sistema de prevenção e combate ao assédio. “É o momento em que a alta administração demonstra a todos, interna e externamente à organização, o seu compromisso em prevenir e combater as práticas abusivas” (TCU, 2022).

A institucionalização representa, assim, a conversão da vontade política em dominação racional-legal, materializando a intenção de proteger a dignidade do servidor em regras impessoais, dotadas de previsibilidade e de autoridade burocrática. O TCU desdobra este mecanismo em três práticas fundamentais que devem ser avaliadas.

A primeira delas é assegurar o compromisso da alta administração com a prevenção e o combate ao assédio. Na literatura da governança corporativa, a expressão utilizada é o “*tone from the top*” (ou “*tone at the top*”), “[...] termo utilizado para descrever a cultura ética da organização, estabelecendo que o exemplo deve “vir de cima” (Miranda, 2021, p. 119).

Segundo o acórdão 456/2022-TCU, para avaliar o grau de comprometimento da alta administração, deve-se verificar se ela: *estabeleceu política de não tolerância* para com o assédio moral ou sexual (por exemplo, resolução ou outro tipo normativo de abrangência total sobre a organização); *demonstra comprometimento com a política de prevenção e combate ao assédio*, associando essa demonstração ao uso dos meios de comunicação institucional para divulgar essa política, como campanhas, site, boletim interno, dentre outros; e se a alta administração *se submete à própria política*, por exemplo, prevendo procedimento para tratamento dos casos envolvendo a alta administração.

No que se refere ao primeiro aspecto, já foi mencionado acima todo o microssistema de prevenção e combate ao assédio instituído pelo Poder Executivo do Estado do Maranhão, seja diretamente pelo Governador, seja por meio da Secretaria de Transparência e Controle. Há, nesse sentido, robusto arcabouço normativo que institui política de não tolerância que independe das pessoas que

ocupam as posições de poder – a menos que haja uma revogação expressa dessas normas.

Observamos que o “tom do topo” manifestou-se positivamente na própria origem do Decreto n.º 39.054/2024. A norma foi encampada por ato do próprio chefe do Poder Executivo do Estado do Maranhão, cujos considerandos reconhecem expressamente a imprescindibilidade de promover uma cultura de prevenção e combate à violação de direitos no serviço público (Maranhão, 2024a).

O compromisso da alta administração também fica evidenciado pelo esforço de articulação interinstitucional: a estruturação do atendimento especializado e o fornecimento de equipe multidisciplinar não ficaram restritos a intenções vagas, mas foram materializados no Acordo de Cooperação Técnica n.º 01/2024, firmado entre a STC, a Secretaria de Estado da Mulher (SEMU) e a Secretaria de Estado da Administração (SEAD). (Maranhão, 2024bc).

Mas não basta a mera existência de normas operacionais para que se considere havida a institucionalização: é preciso que a alta administração demonstre o compromisso incondicional com determinada ação - no caso, com a política de combate ao assédio -, de forma visível a todos, dentro ou fora da instituição. Sem isso, o colaborador ou o público externo não terá a exata dimensão de que a medida será efetivamente posta em prática e, portanto, não haverá liame expresso entre essa medida e os valores e princípios da organização. Nesse sentido, o Acórdão previu como critério a demonstração do comprometimento com a política.

O compromisso da alta administração torna-se ainda mais evidente quando se analisa a postura comunicacional e gerencial assumida pelo Estado. O “*tone from the top*” é nitidamente perceptível na página institucional do Governo do Estado do Maranhão: em pesquisa realizada nas notícias do portal oficial (“www.ma.gov.br”) utilizando os termos “ouvidoria especializada”, encontram-se 28 notícias relacionadas à política pública (tendo sido 17 replicadas do site institucional da STC, conforme resposta ao Pedido de Acesso à Informação 1001004202642 – ANEXO B), evidenciando o empenho da cúpula governamental em dar publicidade à ferramenta e demonstrar que o assédio não será tolerado. Igualmente, no âmbito da STC, em sua página inicial, há referência em destaque do Guia de Prevenção e combate aos assédios na Administração Pública Estadual (Maranhão, 2024d), fruto da política pública, que prevê os conceitos de assédio, explicando, em linguagem cidadã, o que é e o que não é hipótese de assédio, bem como indicando o que fazer

caso o cidadão entenda que houve assédio. O mesmo guia também é disponibilizado entre os destaques do perfil da rede social do Instagram da Secretaria (Maranhão, 2026b).

Essa avaliação se faz necessária quando se observa que, à luz da Pesquisa “Mapa do Assédio no Brasil 2024” (KPMG, 2024), o atendimento a essa prática é vital. O relatório evidencia que 10% das vítimas não denunciam por sequer visualizarem um canal de denúncia, e 27% silenciam por não acreditarem que o caso será investigado. A demonstração pública e reiterada de compromisso pela alta administração atua diretamente sobre essa descrença, sinalizando à burocracia que a proteção deixou de ser um tabu para tornar-se uma diretriz de Estado.

O terceiro e último critério elencado no acórdão do TCU é avaliar se a alta administração se submete à própria política. Nesse ponto, pela própria natureza das normas, aliadas ao princípio da impessoalidade na Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), as normas que compõem o microsistema de combate ao assédio se aplicam a todos os servidores públicos, indistintamente (Brasil, 1988). A própria estrutura normativa do setor público facilita o preenchimento desse critério, em que pese a existência de exceção inerente a ele.

A exceção mencionada se refere aos agentes políticos - Governador, Vice-governador e Secretários de Estado. Isso porque, a rigor, os agentes políticos integram categoria à parte dos servidores públicos e, por característica, não se submetem a estatutos como os demais servidores. Trata-se de prática comum nos mais variados entes da Federação. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se manifestou sobre o tema, aduzindo que

[...] o agente político exerce parcela de soberania do Estado e por cause atuam com a independência inextensível aos servidores em geral, que estão sujeitos às limitações hierárquicas e ao regime comum de responsabilidade. [E prossegue:] A responsabilidade do agente político obedece a padrões diversos e é perquirida por outros meios (Brasil, 2008).

Para estes agentes, ao invés do Estatuto do servidor e do microsistema de prevenção e combate ao assédio, as normas aplicáveis são leis como a lei de improbidade administrativa (Brasil, 1992); a Lei n.º 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade praticados pelos agentes políticos (Brasil, 1950); e o Código de Ética e Conduta do Agente Público do Poder Executivo Estadual (Maranhão, 2022e).

A conduta do assédio tal qual prevista no conceito do Decreto n.º 39.054/2024,

quando afastada a incidência do estatuto do servidor público, poderá ainda recair em infrações de outras naturezas.

Poderá, por exemplo, constituir infração ética, por incidir em uma das vedações do artigo 9º do referido Código de Ética. Pela natureza do conceito de assédio, o assediador fatalmente incorrerá em um dos incisos do dispositivo, ensejando a aplicação de penalidade de censura pública.

No que se refere à possibilidade de aplicação da lei de improbidade administrativa, há controvérsias. No âmbito administrativo, a Controladoria Geral da União adota entendimento de que, para que se caracterize determinada conduta como improbidade administrativa, faz-se necessário que haja previsão expressa entre os incisos do art. 9º, 10º ou 11 da lei (Brasil, 2023d). Com a alteração da Lei de Improbidade pela Lei n.º 14.230/2021, que excluiu a possibilidade de enquadramento de improbidade por violação a deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, sem necessariamente incidir em um dos incisos, tornou-se mais difícil o enquadramento do assédio enquanto ato de improbidade. Não obstante, reconhece-se a existência de precedentes judiciais realizando esse enquadramento (Brasil, 2025b) – mas sem trânsito em julgado ou repetibilidade suficiente para caracterizar uma jurisprudência consolidada.

Com isso, observamos que, em que pese a política pública não traga consigo a possibilidade de penalização de agentes políticos, existe – ainda que de forma tímida - a previsão para penalização desses agentes em face da prática de assédio.

Ainda quanto à submissão da alta administração à própria política, merece menção a previsão contida no Decreto n.º 39.054/2024, em seus artigos 9º e 10º, ora trazidos à colação:

Art. 9º Quando o denunciado for o Ouvidor Geral do Estado, finalizado o tratamento da denúncia, incumbe ao Auditor Geral do Estado, com fundamento no art. 8º, parágrafo único da Lei Estadual nº 10.204, de 23 de fevereiro de 2015, proceder ao encaminhamento dos autos ao Secretário de Estado de Transparência e Controle para providências de apuração, caso assim o entenda.

Art. 10. Em caso de denúncia contra o Corregedor Geral do Estado, finalizado o recebimento da denúncia, a Ouvidoria Geral do Estado encaminhará os autos ao Secretário de Estado de Transparência e Controle que, caso entenda pela necessidade de apuração dos fatos denunciados, remeterá os autos ao Auditor Geral do Estado para que, em substituição ao Corregedor Geral, proceda referida apuração, nos termos do art. 7º, parágrafo único da Lei Estadual nº 10.204 de 23 de fevereiro de 2015 (Maranhão, 2024a).

Assim, é possível observar que o Decreto previu que mesmo o mais alto escalão alcançável pelas normas disciplinares dentre as autoridades que tratam as denúncias de assédio – o Ouvidor-Geral e o Corregedor-Geral do Estado – estão sujeitas à política, prevendo normas específicas para quando elas forem as denunciadas, e normas específicas para a condução da investigação, de modo a mitigar a influência das mesmas da mesma forma que se buscou mitigar a influência das autoridades de outros órgãos com a centralização do tratamento e apuração na STC.

Ao fazê-lo, o Poder Público ataca a desconfiança que existe quanto à influência das autoridades na apuração promovida pela Secretaria de Transparência e Controle. Com efeito, se mesmo as autoridades do segundo escalão do órgão de controle estão sujeitas à política, havendo previsão expressa de apuração de condutas de assédio praticadas por elas, fica mais fácil crer na eliminação da lógica patrimonialista, na qual o poder se confunde com a figura do governante, e demonstra que a norma burocrática é universal. E isso é relevante na medida em que segundo dados do Mapa do Assédio, 23% das vítimas temem retaliações e 18% temem por sua integridade, tendo utilizado essas justificativas para não denunciar o assédio sofrido.

Para além desses critérios, no campo do planejamento gerencial, o próprio Projeto da Ouvidoria Especializada demonstra uma preocupação estrutural ao prever a aplicação de um *checklist* para “[...] avaliação da maturidade da instituição no combate ao assédio”, destinado aos gestores dos órgãos estaduais (Maranhão, 2024b). Esta ferramenta indica a preocupação da política em induzir que a liderança de cada secretaria assuma a responsabilidade de avaliar internamente o seu grau de adequação, capilarizando o *"tone from the top"* para as chefias intermediárias.

Com isso, entende-se contemplado o item que avalia a demonstração de comprometimento com a política de prevenção e combate ao assédio.

A segunda prática estabelecida pelo TCU exige a formalização do sistema de prevenção e combate ao assédio, o que implica a criação de um arcabouço normativo consistente que proporcione equilíbrio e segurança jurídica. O Acórdão n.º 456/2022 desdobra a avaliação desta prática em três critérios específicos, os quais revelam o grau de amadurecimento, a permeabilidade e a solidez jurídica da engenharia institucional proposta pelo Estado (TCU, 2022).

O primeiro critério avalia se a alta administração assegura a participação das

partes interessadas na construção coletiva da política e do sistema. A análise da política maranhense revela uma limitação em seu desenho originário neste aspecto. Conforme evidenciado nos documentos fundantes do projeto, a Ouvidoria Especializada foi concebida de forma precipuamente interna (intra-muros) pelo órgão central de controle (STC), a partir da observação de boas práticas de outros entes federativos, com posterior articulação interinstitucional focada no aparelho governamental (por meio do ACT n.º 01/2024 firmado com a SEMU e a SEAD). Contudo, não se observa a promoção de uma construção dialógica ampla que assegurasse a participação prévia de sindicatos, associações de servidores ou da sociedade civil organizada na modelagem das normas.

O segundo critério afere se a organização formalizou a política de prevenção e combate ao assédio por meio de códigos, políticas de integridade ou diretrizes. Neste ponto, o Executivo maranhense apresentou expressivo avanço ao formalizar suas diretrizes por meio de decretos (Decretos Estaduais n.º 39.054/2024 e n.º 38.194/2023) e instruções normativas. Diferentemente do que uma análise superficial poderia sugerir, a centralização do tratamento e apuração das denúncias na STC.

O desenho aciona as prerrogativas da Lei Estadual n.º 10.204/2015 (Lei de criação da STC) (Maranhão, 2015), a qual confere à Secretaria, em seu art. 2º, XIII, o poder-dever de instaurar de ofício ou avocar processos correccionais que ordinariamente tramitariam em outros órgãos. Da mesma forma, a persecução e a responsabilização dos assediadores estão devidamente ancoradas na estrita legalidade. Na ausência provisória dos termos "assédio moral" e "assédio sexual" de forma literal no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Maranhão (Lei Estadual n.º 6.107/1994), a Administração vale-se do enquadramento das condutas abusivas em infrações genéricas já previstas na referida lei, a exemplo do "valimento do cargo", da "conduta escandalosa" ou da "incontinência pública" (Maranhão, 1994). Trata-se de expediente hermenêutico legalmente válido, amplamente chancelado pela jurisprudência pátria e adotado, inclusive, pela Administração Pública Federal.

Contudo, sob a ótica do aprimoramento da burocracia racional-legal weberiana, aponta-se uma imperfeição no desenho formal: a ausência, até o presente momento, da tipificação expressa e autônoma do assédio no Estatuto do Servidor. Embora o enquadramento indireto confira a legalidade necessária para a aplicação de sanções, a inserção textual da conduta na norma primária (a exemplo

do que se busca com a proposta de alteração legislativa em trâmite no Estado, via processo administrativo n.º 34.574/2023 (ANEXO B) elevaria o grau de transparência e previsibilidade do sistema, eliminando qualquer margem para controvérsias interpretativas e consolidando de forma inequívoca a maturidade da política.

O terceiro e último critério desta prática requer que a organização possua um sistema de prevenção e combate - por meio de normativos próprios ou herdados. A adequação objetiva da política maranhense a este critério é alta. O Estado não se limitou a assinar uma declaração de intenções; ele consolidou um verdadeiro microsistema normativo de fluxos de trabalho. A edição da Instrução Normativa STC n.º 04/2025 atuou como o elemento central de sistematização, traduzindo a vontade política do Decreto em um "processo administrativo" racional-legal.

A referida Instrução Normativa parametrizou a atuação do Estado criando fluxos específicos de acolhimento (com previsão expressa de rede de proteção para crianças e adolescentes), prazos definidos para relatórios e decisões gerenciais, diretrizes rígidas de sigilo e proteção de dados baseadas na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), além de reforçar a possibilidade de adoção de medidas acautelatórias imediatas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Essa estruturação atende com excelência ao critério do TCU, demonstrando que a organização se dotou formalmente de engrenagens processuais próprias, claras e impessoais para lidar com as peculiaridades e a complexidade que envolvem as vítimas e os agressores da violência laboral.

A terceira e última prática do mecanismo de institucionalização demanda a implementação efetiva do sistema de prevenção e combate ao assédio. O TCU desdobra esta etapa em critérios operacionais rigorosos: a organização deve criar instâncias internas com papéis definidos e independência de atuação; estabelecer processos normatizados; dispor de canais de denúncia acessíveis e com protocolos consistentes de proteção de identidade; instituir mecanismos de acolhimento às vítimas; e, como pilar de viabilidade, garantir os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para a efetividade dessas instâncias. Sem a pretensão de tornar a presente avaliação política em uma avaliação de implementação, analisaremos o atendimento específico aos critérios exigidos pela Corte de Contas de forma sucinta.

A avaliação da engenharia institucional maranhense revela que a política pública atende, em seu desenho originário, a grande parte destes critérios. O Estado

não apenas criou uma instância interna específica — a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio (Decreto Estadual n.º 39.054/2024) —, como normatizou minuciosamente seus processos e procedimentos de admissibilidade, prazos e fluxos por meio da Instrução Normativa STC n.º 04/2025.

No que tange aos canais de acesso e acolhimento, a adequação objetiva do modelo mostra-se evidente. A política disponibilizou múltiplos canais (plataforma e-Ouv, atendimento presencial, telefone, e-mail e aplicativo de mensagens) e garantiu o suporte de uma equipe multidisciplinar (psicólogos e assistentes sociais) para a orientação das vítimas, viabilizada pelo Acordo de Cooperação Técnica n.º 01/2024. O impacto desta estruturação deve ser lido à luz da multicitada pesquisa Mapa do Assédio Brasil 2024, que aponta que 10% das vítimas não denunciam por sequer visualizarem um canal em sua instituição. A multiplicidade de portas de entrada e a já analisada divulgação da política nos canais oficiais do Governo do Estado e da Secretaria de Transparência e Controle atacam diretamente esta barreira de invisibilidade. Também merece destaque, nesse tocante, o nome da política pública. Têm sido abordadas as várias ferramentas que contêm a política, que transbordam a existência de uma ouvidoria especializada. Nesse sentido, vale mencionar as ferramentas de proteção ao denunciante, a modificação do fluxo ordinário de apuração das denúncias nos procedimentos correccionais, as ações de capacitação e demais ações preventivas, dentre outras. Não obstante, a política pública foi denominada apenas como “Ouvidoria Especializada”. Em que pese a escolha do nome da política pública possa, por um lado, motivar críticas por ser considerada um reducionismo de tudo que a compõe, de outro lado, enfatiza o canal de denúncia — a ouvidoria —, atacando frontalmente o percentual de vítimas que deixam de denunciar por desconhecer o canal de denúncias.

Além do acesso claro aos canais de denúncia, a política estabeleceu protocolos consistentes para a proteção da identidade dos envolvidos. Ao prever expressamente a pseudonimização dos dados, o sigilo rigoroso das informações e a tramitação restrita no sistema informatizado (Decreto Estadual n.º 38.194/2023 e IN n.º 04/2025), o Estado reveste a apuração de calculabilidade e segurança. Sob a ótica weberiana, a burocracia atua aqui em sua essência protetiva: o protocolo impessoal blinda o indivíduo contra o arbítrio.

Esse "escudo" normativo é a resposta institucional indispensável para combater os medos diagnosticados pela KPMG (2024), onde 22% das vítimas

silenciam pelo temor da exposição e 18% por medo de ameaças à sua integridade. Assim, a profundidade da descrição dos procedimentos permite que o denunciante adeque suas expectativas de forma mais fidedigna ao que de fato ocorrerá, evitando frustrações futuras, avaliações negativas e consolidando a política pública enquanto ferramenta efetiva de combate ao assédio.

Entretanto, a avaliação crítica desta terceira prática revela uma fratura estrutural grave quando se analisa o critério de garantia de recursos humanos e de independência de atuação. A implementação plena e isonômica do sistema encontrou severos limites na própria capacidade operativa do Estado. Conforme resposta apresentada em pedido de acesso à informação pela Secretaria de Transparência e Controle (Anexo B), haveria escassez de servidores dedicados para suportar o volume projetado de demandas centralizadas.

Para contornar essa deficiência de recursos, a burocracia instituiu regras de exceção. O art. 5º da IN n.º 04/2025, regulamentado pela Portaria STC n.º 13/2026, reduziu a abrangência do sistema ao definir que as denúncias envolvendo órgãos com regime disciplinar próprio — a exemplo da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) — não seguirão a regra geral da centralização, devendo retornar às próprias unidades de origem para apuração.

A análise da coerência interna do microssistema revela uma fratura crítica entre a ambição da política e sua aplicabilidade prática. Ao instituir, via Instrução Normativa n.º 04/2025, a devolução das apurações para órgãos com regime disciplinar próprio (Segurança Pública e Administração Penitenciária), o Estado incorre em uma contradição de princípios. Se a centralização na STC é justificada pela necessidade de neutralizar a 'influência do assediador' e o 'medo de retaliação', a exclusão das forças de segurança — marcadas por uma rigidez hierárquica extrema — torna a política internamente inconsistente.

Desta forma, o Estado abdica de sua autoridade impessoal e externa justamente onde a dominação tradicional e corporativista é mais latente. Essa escolha sinaliza que a racionalidade instrumental (economia de recursos humanos do órgão central) se sobrepôs à consistência ética da proteção universal, originalmente prevista, deixando os servidores mais vulneráveis à margem do escudo burocrático planejado.

É exatamente a percepção desse risco estrutural que aciona a barreira do

silêncio e o temor das vítimas: conforme os dados da pesquisa Mapa do Assédio no Brasil 2024 (KPMG), manter a denúncia no próprio ambiente reacende o descrédito de que o caso será de fato investigado (27%), bem como o medo de retaliação (23%) e de exposição (22%). Transforma-se, na prática, uma política pública desenhada para ser um mecanismo universal de proteção em uma ação focalizada, vulnerabilizando justamente os servidores que, pela própria rigidez hierárquica de suas carreiras, mais necessitam da segurança e da isenção de um órgão de controle apartado de sua chefia direta.

Em síntese, a avaliação crítica do mecanismo de Institucionalização (o primeiro dos quatro eixos do TCU) demonstra que o microssistema maranhense apresenta notáveis avanços. Há inegável engajamento gerencial da alta administração (*tone from the top*) e o aparato foi dotado de canais robustos, fluxos processuais e mecanismos de acolhimento. Todavia, a engenharia institucional carece de amadurecimento normativo na tipificação estrita do ilícito (a ausência de lei formal) e sofre um revés substancial em sua implementação devido à descentralização apuratória imposta aos órgãos e entidades com normativo disciplinar próprio, em especial quanto às forças de segurança. Tais imperfeições limitam a calculabilidade pretendida pelo modelo racional-legal e atenuam o poder da política em quebrar a barreira do silêncio nas corporações mais verticalizadas.

4.1.2 O mecanismo da prevenção

O segundo mecanismo estruturante do modelo do Tribunal de Contas da União trazido pelo Acórdão n.º 456/2022 é o da prevenção. Diferentemente da correção, que atua na repressão do dano já concretizado, a prevenção engloba o conjunto de práticas destinadas a evitar a ocorrência do assédio moral e sexual por meio da educação, da transparência e da conscientização. Sob a ótica da sociologia weberiana, a prevenção é o momento em que a burocracia atua de forma proativa para disseminar as regras da dominação racional-legal, estabelecendo de antemão as fronteiras do exercício do poder hierárquico. Ao definir e comunicar o que é permitido e o que é proibido, o Estado substitui a imprevisibilidade das relações de dominação pessoal por um ambiente de calculabilidade e impessoalidade, no qual todos os agentes conhecem os limites de suas condutas.

O TCU desdobra o mecanismo da prevenção em cinco práticas essenciais. A

seguir, a engenharia institucional da política maranhense será avaliada individualmente em relação aos critérios estabelecidos pelo órgão de controle para cada uma destas práticas.

A primeira prática exige que a instituição atue para estabelecer a distinção entre comportamentos considerados desejáveis e inaceitáveis no ambiente de trabalho. O modelo do TCU elenca seis critérios para aferir esta prática: explicitar categorias de comportamentos; promover o esclarecimento por meio de exemplos; estimular o diálogo para enfrentamento de conflitos; compatibilizar contratos de terceiros com a política; capacitar todos os colaboradores; e incentivar a definição conjunta de metas de trabalho.

A avaliação da política maranhense revela o pleno atendimento aos primeiros critérios desta prática. O Estado explicitou as categorias inaceitáveis logo no art. 4º do Decreto n.º 39.054/2024, positivando os conceitos jurídicos de assédio moral e sexual. Para traduzir essa linguagem técnica em esclarecimento por exemplos, o Projeto da política prevê a elaboração e distribuição de cartilhas em linguagem cidadã, destinadas a diferenciar os legítimos "atos de gestão" das reais "práticas de assédio". Ademais, o estímulo ao diálogo e a capacitação contínua foram formalizados no art. 15 da Instrução Normativa STC n.º 04/2025 e no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) n.º 01/2024 firmado entre STC, SEAD e SEMU.

O cruzamento destas ferramentas com a pesquisa KPMG evidencia a sua urgência: o estudo aponta que o silêncio de muitas vítimas decorre da confusão conceitual e do medo. Sem exemplos claros, a vítima perde a calculabilidade e teme que seu relato seja interpretado como mera insubordinação.

Embora o microssistema apresente alta consistência ao utilizar a educação como ferramenta de desnaturalização, exsurge uma lacuna de coerência interna quanto à organização do trabalho. O diagnóstico do programa reconhece que a pressão por desempenho e a precariedade dos vínculos são vetores do assédio organizacional, todavia, a engenharia da política não prevê mecanismos para a definição participativa de metas. Essa omissão mantém a racionalidade instrumental em um estado bruto: o Estado educa o servidor para identificar o abuso, mas preserva intacta a estrutura de dominação por metas que o propicia. Para que a prevenção fosse plenamente coerente, a burocracia deveria institucionalizar instâncias de pactuação de resultados, transformando a imposição unilateral em um processo racional-legal compartilhado.

A segunda prática refere-se à necessidade de implementar a estrutura de prevenção ao assédio. O TCU estabelece que a organização deve: orientar as demais áreas; dispor de canais de orientação com especialistas e integrados à área de saúde/RH; realizar levantamento de riscos; compilar informações para melhorar o ambiente; e utilizar dados de gestão de pessoas e saúde.

Novamente fazemos a ressalva quanto ao fato de que este estudo trata de uma avaliação política. Logo, a avaliação aqui se restringe ao fato de as ferramentas terem sido previstas na política, e não quanto a efetivamente terem sido implementadas ou a quanto como se deu essa implementação.

O microssistema maranhense atende em parte a esta estrutura. A STC assumiu o papel de orientação central ao editar a IN n.º 04/2025, parametrizando a atuação de todo o Executivo. O projeto previu a criação de cartilha orientativa, “[...] com linguagem cidadã, abordando conceitos, exemplos, diferenças entre atos de gestão e assédio, como prevenir, direitos das vítimas, incluindo o acesso à justiça e à reparação, entre outras informações úteis ao combate dessa prática abusiva” (Maranhão, 2025a). Previu também a produção e distribuição de materiais gráficos sobre o tema nas repartições públicas

Além disso, previu a formação de equipe capacitada para atender dúvidas e prestar orientações relacionadas ao tema de assédio, lotada na Ouvidoria-Geral do Estado, unidade da STC.

Quanto ao levantamento de riscos e compilação de dados, a política inova ao prever, no Projeto da Ouvidoria, a aplicação de *checklists* de avaliação de maturidade institucional (conforme previsto no Projeto da Ouvidoria Especializada) e a elaboração de relatório estatístico semestral (a teor do art. 18 da IN n.º 04/2025) para identificar vulnerabilidades e subsidiar futuras ações de prevenção.

Há ainda previsão, no projeto, de que mesmo em caso de denúncias de assédio moral formuladas por terceiros, cujas vítimas não concordem com o seguimento do tratamento e apuração da denúncia, o dado estatístico daquela ocorrência será utilizado para nortear campanhas internas no órgão onde ocorreu o fato.

Não obstante, não há previsão de utilização de dados das áreas de gestão de pessoas e de saúde ocupacional (por exemplo, relativos a absenteísmo e rotatividade) como auxílio na identificação de possíveis problemas relacionados ao assédio. Aqui identifica-se uma inconsistência operacional no uso estratégico da

informação. Se o referencial ético-político justifica o combate ao assédio como meio de mitigar custos com absenteísmo e rotatividade, o desenho da detecção mostra-se insuficiente ao não integrar os dados das áreas de gestão de pessoas e saúde ocupacional.

Estas constatações demonstram uma previsão tímida do uso estratégico das informações obtidas pela ouvidoria para orientar ações preventivas e que, portanto, estão apenas parcialmente de acordo com o critério estabelecido pelo acórdão paradigma.

A terceira prática exige divulgar a política, o sistema e as ações de prevenção e combate ao assédio. Os critérios para aferição envolvem: realizar campanhas regulares; divulgar os canais; dispor as informações em site de fácil acesso; e assegurar que os colaboradores estejam cientes do sistema.

A adequação da política neste eixo é nítida e de fácil aferição. O Projeto da Ouvidoria estabeleceu um calendário de campanhas contínuas, elegendo maio como o mês alusivo ao tema e prevendo a instalação de estandes em eventos do Poder Executivo.

Além disso, a facilidade de acesso à informação e a divulgação constante refletem-se no portal oficial do Governo, que registra dezenas de notícias vinculadas à Ouvidoria Especializada, conforme já mencionado acima. A publicidade ostensiva rompe a invisibilidade, garantindo que o aparato racional-legal estatal seja de conhecimento universal e enfrenta a estatística das vítimas que deixam de reportar as agressões simplesmente por desconhecem a existência de um canal.

A quarta prática impõe à organização o dever de orientar quanto aos procedimentos em caso ou suspeita de assédio. O TCU exige que a organização estabeleça e divulgue os procedimentos que tanto o colaborador (vítima ou testemunha) quanto o gestor devem adotar perante uma suspeita.

A IN STC n.º 04/2025 cumpre com exatidão este papel ordenador. Ela estabelece que o colaborador possui múltiplos canais para registro (e-Ouv, presencial, e-mail) e define o fluxo de acolhimento. Para o gestor, a norma retira a margem para omissões ou tratamentos parciais: diante da ciência ou recebimento de uma denúncia, o fluxo centralizado exige o encaminhamento à STC (salvo as exceções das carreiras de segurança). Essa supressão do arbítrio do gestor local corporifica a impessoalidade da burocracia, retirando a denúncia da esfera de poder da chefia imediata e submetendo-a a um rito previamente calculado (Maranhão,

2025a).

Por fim, a quinta prática do mecanismo de prevenção requer capacitar todos os colaboradores no uso do sistema de prevenção e combate ao assédio. Os critérios do TCU determinam que se deve: capacitar e alinhar a alta administração; capacitar gestores com regularidade; oferecer capacitação a todos os colaboradores; estabelecer incentivos para essa participação; e monitorar o quantitativo de colaboradores capacitados.

A política maranhense previu a oferta de cursos de capacitação no bojo do ACT n.º 01/2024 e consolidou as ações de educação como diretriz permanente no art. 15 da IN n.º 04/2025. Capacitar é a engrenagem que materializa a impessoalidade, pois padroniza as expectativas e esvazia o personalismo que mascara agressões como "estilo de liderança". Todavia, sob a lente rigorosa do Acórdão do TCU, constata-se uma lacuna de desenho: a política não estabelece incentivos institucionais formais (como a vinculação do curso a progressões funcionais ou a gratificações) para garantir a adesão dos servidores, tampouco detalha mecanismos de monitoramento quantitativo dessa capacitação (metas de percentual de servidores treinados).

O *déficit* nesses critérios específicos alerta para o risco de a capacitação se tornar uma ação marginal. Conforme aponta a KPMG (2024), 27% das vítimas não denunciam por descrédito na instituição e 23% calam-se pelo medo da chefia. A adoção de métricas de monitoramento e incentivos para a capacitação não seria apenas um preciosismo burocrático, mas a prova material de que o Estado investe recursos reais na reeducação de seus quadros, atacando o núcleo do ceticismo estatístico.

Ademais, também não se observou planejamento nas ações de capacitação realizadas, como a organização de um calendário específico contemplando todos os órgãos do Executivo estadual, o que atenta contra a regularidade de treinamentos estabelecida como critério pelo Tribunal de Contas da União.

Um planejamento adequado de capacitações perpassa por diversos critérios analisados até o momento e fortalece transversalmente a política pública, razão pela qual trata-se de ponto de atenção importante a ser revisado pelos gestores da política.

Em síntese, a dissecação do mecanismo de Prevenção revela que a política pública maranhense atende a grande parte dos rigorosos subcritérios do TCU. Ela

se instrumentaliza com definições claras, estrutura de apoio multidisciplinar, fluxos orientativos e forte componente de divulgação. O seu aprimoramento, contudo, dependerá da evolução em áreas sensíveis da governança de pessoas, notadamente na inclusão dos colaboradores na definição de metas de trabalho e na criação de incentivos funcionais e efetivo planejamento quanto às capacitações para que a capacitação antiassédio atinja, de fato, a totalidade da burocracia estadual.

4.1.3 O mecanismo da detecção

Para além da punição, a política maranhense projeta-se como um aparelho de vigilância da dominação racional-legal por meio do mecanismo de detecção, o terceiro mecanismo estruturante da análise. Enquanto a prevenção foca em evitar a ocorrência do ilícito por meio da educação e da normatização, a detecção consiste no conjunto de práticas e controles que visam identificar tempestivamente o assédio que já está em curso ou as vulnerabilidades organizacionais que o propiciam.

A consolidação desse mecanismo se dá por meio de duas práticas: a atuação proativa do Poder Público para detectar casos de assédio e a existência de uma estrutura para recebimento de denúncias.

A detecção proativa é a materialização do "aparelho de vigilância" da dominação racional-legal. A burocracia deixa de ser um agente passivo que aguarda a provocação para agir e passa a monitorar racionalmente o seu próprio ambiente, buscando converter as opressões informais e pessoais em dados estatísticos e fatos administrativos calculáveis.

O TCU divide este mecanismo em duas práticas essenciais.

A primeira prática exige que a instituição atue para atuar proativamente na detecção de casos de assédio. Para aferir o cumprimento desta diretriz, o modelo elenca cinco subcritérios:

- 1) assegurar que áreas de saúde e RH estejam preparadas para identificar e encaminhar casos;
- 2) realizar pesquisa de clima organizacional;
- 3) realizar pesquisas específicas sobre assédio;
- 4) compilar dados estruturados sobre as denúncias, resguardando identidades; e
- 5) monitorar a evolução do quantitativo de casos.

Conforme já detalhado na avaliação do mecanismo da prevenção (notadamente no eixo de implementação da estrutura preventiva), a política maranhense atende em parte aos três primeiros critérios elencados acima, na medida em que não prevê o uso dos dados das áreas de saúde e gestão de pessoas para identificar e encaminhar casos, mas contempla o uso de informações para o mapeamento de vulnerabilidades do clima organizacional, assegurado pela previsão de *checklists* de maturidade e formulários de avaliação aplicados ao público-alvo.

O avanço analítico do desenho foca-se, portanto, no atendimento ao quarto e quinto critérios do TCU — a compilação estruturada de denúncias e o monitoramento da evolução dos casos. Para esta finalidade, a Instrução Normativa STC nº 04/2025 inovou ao impor, no caput do seu art. 18, o dever de a Ouvidoria Especializada elaborar um “relatório estatístico semestral” (Maranhão, 2025a).

Além disso, prevê no mesmo dispositivo a obrigação de a Ouvidoria Especializada solicitar o preenchimento de “[...] formulários sobre o tema ao público-alvo, bem como avaliar os indicadores obtidos para planejamento e implementação de políticas públicas, desenvolvimento de programas e projetos voltados para as necessidades identificadas” (Maranhão, 2025a). Dispõe ainda a Instrução Normativa, em seu art. 19, sobre a obrigação de, com a conclusão da denúncia, utilizar os dados a ela relativos para

[...] análise de indicadores para avaliação do desempenho operacional, da qualidade do atendimento, da efetividade na resolução da demanda, do cumprimento das normas e procedimentos e de impacto, a fim de que os dados subsidiem estudos e avaliações (Maranhão, 2025a).

A exigência normativa desse monitoramento proativo ganha sua real dimensão de importância quando confrontada com as estatísticas do Mapa do Assédio no Brasil 2024 (KPMG). Com um silêncio estarrecedor de 92% das vítimas — motivado pelo medo de retaliação e pelo descrédito no sistema —, a Administração não pode depender exclusivamente da manifestação voluntária do ofendido.

Em termos sociológicos, ao impor a compilação contínua de relatórios estatísticos e a detecção do clima, o Estado assume para si, através da autoridade impessoal de sua máquina administrativa, o ônus da vigilância ativa. Ele inverte, pela ação proativa, a lógica perversa do assédio: em vez de a vítima provar que está

sofrendo, a burocracia passa a esquadrihar, de forma calculável e periódica, os setores onde as taxas de absentéismo, as respostas aos formulários e as denúncias indicam a presença de agressores. O desenho se mostra adequado, restando como desafio a sua estrita observância prática para que os dados colhidos gerem correções efetivas de rumo.

A segunda prática do mecanismo de detecção preconizada pelo TCU demanda manter disponível estrutura de recebimento de denúncias. Para que essa prática seja efetiva, a organização deve assegurar a multiplicidade e acessibilidade dos canais, garantir a confidencialidade e o sigilo das informações, e instituir salvaguardas robustas contra qualquer tipo de retaliação ao denunciante. Além disso, deverá dispor de estrutura interna responsável por mediar conflitos entre chefes e chefiados com respeito à avaliação periódica de desempenho e apreciar recursos administrativos.

A avaliação do arcabouço normativo maranhense revela um esforço significativo para o atendimento destes critérios por meio de uma engenharia institucional centralizada. O Estado disponibilizou múltiplos canais de acesso para o registro de denúncias, abarcando plataformas digitais (e-Ouv), e-mail, telefone, aplicativo de mensagens e atendimento presencial na Ouvidoria Especializada. Mais do que a mera disponibilização tecnológica, o desenho da política ataca a vulnerabilidade do denunciante ao amparar-se no Decreto Estadual n.º 38.194/2023, que estabelece medidas de salvaguarda e proteção integral contra retaliações.

Não pode ser ignorada, entretanto, a possibilidade de exoneração de servidores exclusivamente comissionados de seus cargos quando registrem denúncias, seja de assédio ou de outra natureza.

Segundo o portal de dados abertos do governo do Estado do Maranhão (dados.ma.gov.br), a folha de servidores públicos do poder executivo do mês de março de 2026 indica a existência de 8.081 servidores comissionados ativos e 42.765 servidores efetivos (civis e militares) ativos. Assim, verifica-se que, dada a precariedade do vínculo dos servidores comissionados que, segundo a Constituição Federal, são de livre nomeação e exoneração, as salvaguardas previstas pelos Decreto n.º 38.194/2023 e n.º 39.054/2024 podem ser objeto de burla pelo gestor que pretender retaliar um denunciante.

Isso porque diante da desnecessidade de indicação dos motivos que levam à exoneração do servidor que é detentor exclusivamente de cargo comissionado, a

menos que haja evidências de que a exoneração é efetivamente em retaliação a uma denúncia, o servidor encontrará imensa dificuldade em exercer essa salvaguarda.

A saída para eventual burla poderia ser, por exemplo, exigir do gestor que, em caso de invocação da salvaguarda, seja o gestor obrigado a declinar os motivos da exoneração. Embora não exista exigência legal para tanto, trata-se de camada de proteção adicional ao denunciante que contribuiria para dar maior confiabilidade à política pública, em especial por conta do alto número de servidores comissionados no âmbito do poder executivo estadual. No entanto, até o presente momento não há qualquer registro de intenção de acrescentar essa disposição à norma vigente.

O cruzamento de toda a estrutura protetiva mencionada acima com os dados empíricos demonstra a sua absoluta necessidade. A pesquisa Mapa do Assédio no Brasil 2024 (KPMG, 2024) revela que 23% das vítimas silenciam pelo medo de sofrerem retaliações e 22% temem a exposição. O assédio, por sua natureza, nutre-se da assimetria de poder e do isolamento da vítima nas organizações. Ao instituir canais que garantem o sigilo e, ainda que parcialmente, salvaguardas normativas, o Estado oferece os antídotos institucionais necessários para neutralizar esse temor, encorajando a exteriorização da denúncia.

A centralização do recebimento dessas denúncias na Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) representa a imposição da impessoalidade sobre o poder arbitrário. Em um modelo descentralizado, a vítima frequentemente precisa denunciar o agressor dentro da mesma estrutura hierárquica em que a violência ocorre, o que perpetua o medo do personalismo e do corporativismo. Ao deslocar a porta de entrada da denúncia para um órgão de controle central e externo à repartição de origem da vítima, a dominação racional-legal substitui a influência pessoal do assediador por uma estrutura previsível, calculável e isenta.

Contudo, a avaliação crítica desta segunda prática de detecção volta a esbarrar na fragilização imposta pelas regras de exceção instituídas pela própria burocracia. A Instrução Normativa STC n.º 04/2025 e a Portaria STC n.º 13/2026 determinam que o juízo de admissibilidade e a apuração de denúncias relativas a órgãos com regime disciplinar próprio (a exemplo da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, SEAP, PGE e alguma estatais) sejam devolvidos às respectivas unidades administrativas de origem (Maranhão, 2025a; Maranhão,

2026a)².

Ao excetuar justamente as corporações de segurança pública — cujas dinâmicas são marcadamente hierarquizadas e verticalizadas — do fluxo centralizado de recebimento e proteção da Ouvidoria Especializada, o Estado compromete severamente a eficácia da detecção. O retorno da denúncia para o ambiente corporativo interno eleva substancialmente o risco de quebra de confidencialidade e reacende o descrédito e o medo de retaliação apontados pela KPMG. Na prática, a estrutura de recebimento perde a sua característica de "escudo impessoal" weberiano naqueles setores que, pela rigidez de suas carreiras, mais demandam a garantia de um canal externo e independente para o rompimento do silêncio.

Mais uma vez, não se ignora os mecanismos adicionais de avocação ou instauração de ofício quando ocorrerem hipóteses pré-determinadas, previstas no art. 5º, §1º da Instrução Normativa n.º 04/2025. No entanto, o ideal seria que o Poder Público desse igual tratamento a todas as carreiras e órgãos no que se refere ao combate ao assédio.

Em suma, a avaliação conclui que o Maranhão dispõe formalmente de uma estrutura de recebimento de denúncias alinhada aos padrões de detecção do TCU e amparada por garantias de salvaguarda ao denunciante. O limite de sua adequação objetiva, contudo, reside na restrição do alcance integral dessa estrutura impessoal, que acaba por desamparar parcelas significativas do funcionalismo.

4.1.4 O mecanismo da correção

O quarto e último mecanismo estruturante do modelo de avaliação do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 456/2022) é a correção. Diferentemente da prevenção e da detecção, que atuam *ex ante* ou de forma mitigadora, a correção entra em cena quando a violência laboral já se materializou. Ela engloba os processos punitivos e conciliatórios implementados pelo Estado para apurar a conduta abusiva e responsabilizar os agressores.

² Importante ressaltar que, nessas hipóteses, em que pese a realização do juízo de admissibilidade se dê no órgão ou entidade que constitui uma das exceções por possuir normativo disciplinar próprio, isso não altera a porta de entrada que, via de regra, segue sendo a Ouvidoria Especializada, situada no âmbito da Ouvidoria-Geral do Estado. A exceção prevista na IN se limita à fase de juízo de admissibilidade, apuração e decisão.

A correção é o momento em que o Estado mobiliza o seu monopólio da coerção por meio da dominação racional-legal. O aparato punitivo substitui o "arbítrio do senhor" (o poder pessoal do assediador) pelo império impessoal da lei, processando as denúncias por meio de trâmites que garantem ampla defesa e previsibilidade de sanção para o desvio ético-disciplinar.

O TCU desdobra este mecanismo em cinco práticas específicas de atuação.

A primeira prática do mecanismo de correção orienta a organização a *adotar, quando possível e conveniente, medidas conciliatórias e de ajuste de conduta.*

O objetivo desta diretriz do TCU é evitar que todo e qualquer conflito no ambiente de trabalho deságue obrigatoriamente nas instâncias punitivas mais severas, que possuem altos custos operacionais para a Administração e inegável desgaste emocional para os envolvidos.

O processo administrativo disciplinar tradicional é, por natureza, um rito de confronto, que exige depoimentos e, por vezes, expõe o trabalhador à revitimização. Ao oferecer uma rota alternativa de conciliação sigilosa, o Estado confere uma opção menos traumática para a resolução da lide, incentivando o reporte por parte daqueles que temem a devassa de sua privacidade.

O Projeto da Ouvidoria previu, ainda que timidamente, uma possibilidade de conciliação anterior à instauração de procedimento correcional, quando há uma denúncia de assédio moral (ou seja, a liberalidade da vítima se restringe a essa modalidade, sendo mandatório o seguimento da apuração nos casos de assédio sexual) formulada por terceiro e a vítima não deseja levar a denúncia adiante. O projeto estipula a possibilidade de conciliação, sempre condicionada à vontade estrita da vítima.

Apesar da previsão no texto do projeto da política pública, não identificamos menção a qualquer tipo de conciliação nas normas que compõem o microssistema de prevenção e combate ao assédio. Nesse sentido, concluímos que há uma orientação geral, prevista no projeto, mas sem força cogente decorrente de normas estabelecidas, o que, na prática, fragiliza o atendimento ao critério.

Já no que se refere aos ajustes de conduta, a Instrução Normativa (IN) STC n.º 04/2025, em seu art. 7º, instituiu o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como medida alternativa à instauração de processo correcional para infrações de menor potencial ofensivo (Maranhão, 2025a). Diferentemente da conciliação, o TAC não se subordina à vontade da vítima; trata-se de um instrumento discricionário da

autoridade administrativa, condicionado à aceitação do suposto infrator, restrito a hipótese de infrações de menor potencial ofensivo – ou seja, não se aplica aos casos em que reste configurado assédio propriamente dito.

Como dito, um processo disciplinar completo é custoso e moroso. Ao utilizar o TAC, a Administração consegue reprimir e corrigir tempestivamente as hostilidades incipientes antes que elas se cristalizem em um quadro de assédio moral estrutural e prolongado. O Estado demonstra aos servidores, assim, que possui engrenagens capazes de aplicar consequências imediatas aos desvios de conduta, resgatando a credibilidade do sistema de integridade sem inflar desnecessariamente a máquina correcional.

A segunda prática estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) dentro do mecanismo de correção é a de receber e encaminhar denúncias. O Acórdão n.º 456/2022 desdobra esta etapa em quatro critérios rigorosos para garantir que o relato da vítima chegue de forma inequívoca e segura à instância investigativa:

- 1) capacitar os atendentes para a obtenção de informações e acolhimento;
- 2) estabelecer procedimentos especiais para denúncias contra a alta administração;
- 3) normatizar o tratamento e o encaminhamento, inclusive de denúncias anônimas; e
- 4) adotar medidas concretas para reduzir o desconforto e proteger a identidade dos envolvidos.

O primeiro critério exige que a organização capacite os atendentes para garantir o acolhimento das vítimas e a correta obtenção de informações. O primeiro critério exige que a organização capacite os atendentes de denúncias em procedimentos que garantam a obtenção das informações necessárias à apuração, bem como ao acolhimento e à orientação das vítimas.

Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) buscou o aprimoramento de seus quadros por meio da articulação interinstitucional consubstanciada no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) n.º 01/2024, firmado com a Secretaria de Estado da Administração (SEAD) e a Secretaria de Estado da Mulher (SEMU). Coube à SEMU — órgão dotado de notória especialização institucional no trato de violências, vulnerabilidades e assimetrias de poder — a atribuição de planejar e executar os cursos de capacitação sobre o combate ao assédio destinados

aos agentes públicos. Além disso, a busca ativa por treinamento técnico tem sido efetivada na prática, conforme evidenciado pela comunicação oficial da própria STC, que vem noticiando a realização de diversas capacitações para seus servidores acerca da temática. Os servidores envolvidos na política, assim considerados os que trabalham com o tratamento e apuração das denúncias de assédio, foram capacitados em parceria com outras instituições, como a CGU (Maranhão, 2023e; 2023f), Controladoria Geral do Município de São Paulo (Maranhão, 2023g), Tribunal de Justiça do Maranhão (Maranhão, 2023h), bem como outras capacitações não divulgada no sítio eletrônico do órgão, mas informados pelo mesmo em resposta a pedido de acesso à informação (ANEXO B).

A engenharia institucional maranhense atende também a esta diretriz ao alocar profissionais de saúde ou assistência social na linha de frente, com habilitação profissional, portanto, para realizar o acolhimento dessas vítimas.

O cruzamento desta exigência de capacitação com os dados empíricos da pesquisa Mapa do Assédio no Brasil 2024 (KPMG) revela a sua centralidade para o sucesso do sistema: o medo da exposição e o trauma emocional são fatores paralisantes que levam 22% das vítimas a optarem pelo silêncio. O fornecimento de uma equipe multidisciplinar é um importante passo para mitigar esse temor, mas a efetividade do acolhimento repousa inexoravelmente na aptidão adquirida pelo profissional para lidar com as nuances do assédio, evitando questionamentos que provoquem a revitimização institucional.

Ademais, a capacitação direcionada do atendente atua como a engrenagem que transforma a empatia individual em um autêntico procedimento racional-legal. O treinamento padroniza o rito de escuta e assegura que a burocracia atue de forma predeterminada, ao invés de ofertar resposta intuitiva de seus servidores. Alcança-se, assim, a coleta exata dos elementos de pertinência e materialidade — a "calculabilidade" do fato administrativo — necessários para instruir a apuração correcional subsequente, conferindo robustez probatória ao processo, ao mesmo tempo em que se resguarda a vulnerabilidade do denunciante.

O segundo critério demanda o estabelecimento de procedimentos especiais para recepcionar denúncias contra a alta administração ou membros de Poder. Essa mecânica já foi abordada acima, quando se afirmou a previsão expressa da apuração de denúncias contra o Ouvidor-Geral e contra o Corregedor-Geral, além de ter sido tratado o caso de denúncias contra agentes políticos, razão pela qual ora remetemos

ao tópico próprio.

O terceiro critério requer a normatização do tratamento e encaminhamento, inclusive de denúncias anônimas. A Instrução Normativa (IN) STC n.º 04/2025 disciplinou o fluxo geral estabelecendo que as denúncias cadastradas no sistema e-Ouv sejam automaticamente direcionadas à STC, blindando o processo contra a interferência imediata das ouvidorias setoriais de origem.

Contudo, a avaliação da política maranhense neste ponto específico revela um déficit crítico de adequação objetiva: o arcabouço normativo falha ao não admitir, na prática, o registro de denúncias anônimas. O Decreto Estadual n.º 35.640/2020, norma geral que regulamenta o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo, não prevê a possibilidade de anonimato e o Decreto Estadual n.º 39.054/2024, ao instituir a Ouvidoria Especializada, silenciou sobre o tema, não modificando a regra original. Consequentemente, para todos os efeitos legais e operacionais, denúncias estritamente anônimas não são aceitas como meio de provocação do sistema (Maranhão, 2020; 2024a).

Embora o modelo do TCU e a realidade estatística da KPMG (onde 22% das vítimas silenciam por medo da exposição) sugiram a importância do anonimato, a análise da coerência interna da política maranhense revela uma solução técnica intermediária: a identificação protegida. Reconhecendo que a natureza do processo administrativo exige a identificação para evitar denúncias infundadas e garantir a segurança jurídica, o Estado optou por substituir o anonimato por um rigoroso sistema de blindagem de dados.

A consistência dessa escolha manifesta-se na previsão de salvaguardas que restringem o acesso aos elementos de identificação exclusivamente aos responsáveis pela apuração, mantendo-os sob sigilo por até 100 anos (Maranhão, 2023a). Mais do que isso, a política instituiu o tarjamento padrão dos dados da vítima na fase de tratamento da denúncia, garantindo que a informação só circule mediante solicitação justificada da unidade de correição (Maranhão, 2023a). Assim, essa engenharia não representa uma falha, mas sim a busca pela impessoalidade burocrática: o Estado assume a custódia da identidade do servidor, utilizando a tecnologia e o rito normativo como um escudo que minimiza o risco de exposição, sem comprometer a materialidade necessária para a responsabilização do agressor.

Dessa forma, a Ouvidoria Especializada não ignora o receio da vítima, mas o gerencia através de protocolos de acesso restrito. Ao transformar o nome da vítima

em um dado protegido e controlado desde a porta de entrada, o microssistema busca restaurar a confiança institucional, provando que é possível ser identificado pelo Estado sem ser exposto ao assediador.

No que se refere à adoção de medidas para reduzir o desconforto dos que desejam denunciar, a política objeto do presente estudo atendeu integralmente o critério. Os exemplos citados no acórdão

(“proteção à identidade do denunciante e do denunciado; garantia de acesso à informação exclusivamente para as partes necessárias ao tratamento da denúncia; ambiente seguro de não-identificação para quem deseja apenas conversar sobre a possibilidade de denunciar”) (TCU, 2022, p. 22).

Foram integralmente previstos pela política pública, seja nos normativos que compõem microssistema de proteção e combate ao assédio, seja no Acordo de Cooperação Técnico assinado pelos órgãos que integram o documento-base da política pública.

O Decreto Estadual n.º 38.194/2023 instituiu a pseudonimização dos dados, técnica que desvincula o nome do denunciante dos fatos narrados, operando em ambiente informático controlado e restrito. Ademais, o Projeto da Ouvidoria estabeleceu, como medida de alívio do desconforto, a priorização de oitivas por videoconferência, permitindo inclusive que o ato seja realizado sem a presença do investigado ou com sua câmera desligada, caso a simples imagem do agressor cause humilhação à vítima. Essas medidas burocráticas de sigilo e distanciamento funcionam como o "escudo" impessoal da dominação racional-legal contra o medo de retaliação, fator que cala 23% dos trabalhadores assediados.

Contudo, a avaliação da aplicabilidade material desta prática sofre a mesma fratura estrutural já criticada transversalmente neste estudo: a exceção garantida às forças de segurança pública e sistema penitenciário. Ao devolver, por força da Instrução Normativa n.º 04/2025, as denúncias de assédio desses órgãos para que as próprias unidades administrativas de origem façam a apuração das denúncias, o Estado retira dessas vítimas o acesso direto ao escudo protetivo centralizado. Na prática, exige-se que o servidor de uma corporação fortemente hierarquizada registre e tramite sua denúncia sob os olhos de sua própria cadeia de comando, reativando todos os vetores de "desconforto", "medo da exposição" e "temor de retaliação" que o mecanismo do TCU visava justamente mitigar. Apenas em caráter excepcional, em

que se preencham requisitos como omissão da autoridade instauradora, inexistência de condições objetivas para apuração no órgão de origem ou complexidade, repercussão e relevância da matéria é que a instauração será feita pelo órgão central de controle interno.

A terceira prática do mecanismo da correção determina que a instituição deverá analisar preliminarmente a denúncia. Segundo o Acórdão, cinco são os critérios essenciais para o atendimento a esta prática.

O primeiro critério exige que a organização assegure os procedimentos de análise de admissibilidade sejam claros e que as pessoas que os executam sejam preparadas para executá-las.

Em que pese as normas que compõem a política pública não tenham previsto os procedimentos para análise de admissibilidade no que se refere especificamente às denúncias de assédio, já existia previamente a Instrução Normativa STC n.º 01/2024 (Maranhão, 2024e), em cujo texto há o detalhamento relativo à admissibilidade de denúncias em geral. Quanto ao preparo das pessoas que executam o exame de admissibilidade, há que se fazer remissão ao que já foi mencionado quanto à capacitação dos servidores que compõem a Ouvidoria Especializada e a Corregedoria-Geral do Estado: o treinamento da equipe quanto ao tratamento e apuração de denúncias de assédio evidenciam o cumprimento do critério.

O segundo critério trata da possibilidade de, durante a admissibilidade da denúncia, a instituição poder solicitar informações adicionais à apuração. Nesse ponto, também a Instrução Normativa STC n.º 01/2024 prevê a possibilidade de complementação da denúncia no prazo de 20 dias, nos termos do seu art. 43, *verbis*:

Art. 43. Recebida a manifestação, as Unidades de Ouvidoria deverão proceder à análise prévia e, caso necessário, encaminhá-la às áreas responsáveis pela adoção de providências.

§1º. Sempre que as informações apresentadas pelo usuário forem insuficientes para a análise da manifestação, as Unidades de Ouvidoria deverão solicitar ao manifestante complementação de informações, que deverá ser atendido no prazo de 20 (vinte) dias.

§2º. Concomitante ao pedido de complementação no e-Ouv, a Unidade de Ouvidoria poderá realizar contato telefônico ou via e-mail com o manifestante, informando a necessidade de complementação, sob pena de arquivamento da manifestação.

§3º. A falta de complementação da informação pelo manifestante no prazo estabelecido no §1º deste artigo acarretará o arquivamento da manifestação, sem a produção de resposta conclusiva.

§4º. O pedido de complementação de informações interrompe o prazo inicial

de 30 (trinta) dias, que será retomado a partir da resposta do manifestante. §5º. Não serão admitidos pedidos de complementação sucessivos, exceto se referentes a situação surgida com a nova documentação ou informações apresentadas (Maranhão, 2024d).

O caráter dialógico dessa parte do processo garante que a denúncia não deixe de ser apurada por conta de alguma falha formal, comum para os denunciantes que, em regra, não tem o conhecimento técnico do que precisa conter a denúncia e afasta a sensação de impunidade de um arquivamento aparentemente sem explicação.

O terceiro critério impõe o estabelecimento de procedimentos alternativos caso a vítima não deseje se identificar ou formalizar a denúncia. Como analisado em tópico anterior, a omissão normativa que impede o recebimento de denúncias estritamente anônimas no Maranhão é um obstáculo real. No entanto, contornando parcialmente essa fragilidade, a IN n.º 04/2025 apresenta soluções procedimentais nos casos em que a manifestação é feita por terceiros. Conforme o art. 3º, se a denúncia de terceiros tratar de assédio moral, a Ouvidoria realizará uma "busca ativa" para oferecer apoio à parte ofendida e verificar seu interesse em prosseguir; em caso negativo, a denúncia é arquivada, mas os dados são retidos para subsidiar o mapeamento de riscos e ações de prevenção (Maranhão, 2025a).

A postura estatal torna-se ainda mais incisiva no caso do assédio sexual: por configurar crime, a norma estabelece que o processo investigativo transcorrerá de ofício, independentemente da autorização da vítima (art. 3º, § 5º, IN n.º 04/2025).

O impacto dessa substituição de protagonismo é profundo. Os dados da KPMG (2024) indicam que 22% das vítimas silenciam pelo medo da exposição e 23% por medo de retaliação. Ao retirar o ônus da decisão de formalizar a queixa dos ombros da vítima e transformá-lo em um dever irrenunciável do Estado e de terceiros, a política cria uma rede impessoal de responsabilização que protege o ofendido (ou o terceiro denunciante) de eventuais pressões coercitivas diretas do assediador para que desista do feito.

O quarto critério diz respeito a assegurar a apuração tempestiva e de modo efetivo.

A política atende a esta diretriz conferindo alto rigor temporal ao processo de admissibilidade. O § 1º do art. 4º da IN n.º 04/2025 impõe à Corregedoria Geral do Estado o prazo estrito de 15 dias para a elaboração do relatório de análise prévia. Em ato contínuo, o Secretário de Estado de Transparência e Controle dispõe de mais

15 dias para proferir a decisão final sobre o arquivamento, abertura de sindicância ou instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Trata-se de prazos curtos, condizentes com a urgência própria de vítimas de violência como é o caso do assédio. A fixação de prazos peremptórios é a essência da previsibilidade e da "calculabilidade" exigidas pelo cidadão frente à máquina estatal. O processo correicional deixa de ser um instrumento de tramitação incerta — historicamente utilizado nas repartições públicas para "esfriar" e prescrever os casos — e passa a operar com marcos temporais objetivos, incentivando a ruptura do silêncio ao provar que o Estado responderá em tempo razoável.

O quinto e último critério exige manter o denunciante ciente sobre o encaminhamento de sua denúncia. O microssistema atende a essa exigência de transparência ao prever, na IN n.º 04/2025, em seu art. 5º, § 4º, que haja o registro formal da resposta conclusiva no sistema informatizado, garantindo total rastreabilidade à manifestação e informando à vítima o final dos trâmites efetuados ou as razões para um eventual arquivamento liminar.

Nesse ponto, cabe observar que a comunicação à vítima, conforme a norma, se limita ao conhecimento do encaminhamento que foi dado à denúncia - se houve instauração de procedimento disciplinar ou não, se esse procedimento foi concluído ou não. Não há garantia à ciência de cada etapa do procedimento disciplinar.

Entretanto, em recente decisão do Conselho Nacional de Justiça, envolvendo processo administrativo disciplinar para apurar assédio sexual de um juiz em face de uma servidora que registrou a denúncia, foi garantido à mesma não apenas a ciência, mas sua participação ativa, “[...] com a formulação de perguntas, alegações finais e sustentação oral durante o processo” (CNJ permite..., 2025).

A incorporação de diretriz semelhante pelo Poder Executivo maranhense representaria um salto de maturidade na adequação objetiva da política. A burocracia tradicional possui uma tendência intrínseca de encastelar-se no sigilo de seus expedientes, reduzindo o cidadão denunciante a um mero "objeto de prova" e alijando-o do rito de aplicação da dominação racional-legal. Ao elevar a vítima à condição de sujeito ativo do processo — a exemplo do paradigma firmado pelo CNJ —, o Estado atacaria frontalmente a raiz do ceticismo revelado pela pesquisa Mapa do Assédio no Brasil 2024, segundo a qual 27% das vítimas silenciam por descrédito de que a organização conduzirá uma investigação íntegra e efetiva (KPMG, 2024).

A transparência integral e a participação ativa atuam como antídotos

institucionais contra o sentimento de impunidade, assegurando à vítima que a máquina correcional não operará de forma enviesada ou corporativista às escondidas. Sugere-se, portanto, como imperativo aprimoramento institucional do mecanismo de correção, que a normatização estadual evolua para integrar formalmente o ofendido como parte interessada durante todo o trâmite apuratório, democratizando o processo disciplinar.

No que se refere à quarta prática do critério da correção, o Acórdão do TCU estatui “apurar os casos de assédio identificados” (TCU, 2022). Dentro desta prática, há um único critério elencado: a adoção de procedimento detalhado e normatizado de apuração da denúncia, a partir de normas superiores aplicáveis.

Segundo o acórdão, o objetivo do controle externo é garantir que a fase investigatória e punitiva seja revestida de previsibilidade e segurança jurídica, expurgando o risco de nulidades ou questionamentos perante o Poder Judiciário (TCU, 2022).

Trata-se de medida que busca afastar a frustração de, após longo processo administrativo que culmine com a penalização do agressor, a vítima ou denunciante ver essa decisão revertida em face de o procedimento de apuração não estar respaldado juridicamente.

A esse respeito, tanto o tratamento quanto a apuração das denúncias atendem a normas estabelecidas previamente e estão amparadas em leis, decretos ou em outras normas infralegais. A ressalva que existe, já abordada acima, perpassa pela previsão do conceito de assédio em norma infralegal, mas que, conforme já exposto, não é prática exclusiva do Poder Executivo do Maranhão, já tem minuta de projeto de lei para alteração do estatuto do servidor e, em caráter provisório, respalda o enquadramento da conduta de assédio em outros dispositivos atualmente vigentes no estatuto.

Por fim, a quinta e última prática do mecanismo da correção é “estabelecer processo de responsabilização”.

O acórdão traz enunciado idêntico da prática, o que se acredita ter sido um equívoco na sua divulgação. No entanto, dada a distinção entre os critérios desta prática e os estabelecidos pela prática anterior, é possível depreender do que se trata.

Os critérios são estabelecer procedimento, detalhado e cuidadoso, para enquadramento e dosimetria das sanções disciplinares, assegurar a correta

aplicação das sanções disciplinares previstas nas normas e assegurar que a instância que aplica a sanção disciplinar seja diferente da que executa.

Todos os critérios estabelecidos por esta prática parecem se referir mais à implantação da política que propriamente ao seu desenho. No que se refere ao desenho, a exemplo do que ocorre com os demais procedimentos disciplinares, há a adoção de rito processual padrão aplicável aos servidores estaduais no exercício do poder disciplinar.

Diferentemente do que acontece na esfera federal, onde a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou parecer que estabeleceu que a prática do assédio sexual é conduta gravíssima a ser punida com a demissão no âmbito do serviço público federal (Brasil, 2023e), no âmbito estadual não há parecer vinculante, devendo a dosimetria ser feita caso a caso. No entanto, a falta de parecer com estas características não tem o condão de tornar não atendidos os critérios relativos a estabelecer o processo de responsabilização, já mencionados acima. Todos são plenamente atendidos no Poder Executivo Estadual, ainda que antes da implantação da política pública em referência.

Em síntese, a avaliação política da recém-criada Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio no Maranhão revela a construção de um microsistema normativo de inegável avanço. A adoção de um aparato institucional distribuído pelos eixos de Institucionalização, Prevenção, Detecção e Correção — alinhado, em grande medida, aos rigorosos preceitos do Tribunal de Contas da União no multicitado Acórdão — dota a Administração Pública estadual de ferramentas proativas de dominação racional-legal. Quando operadas em conjunto, essas engrenagens processuais, de acolhimento e de transparência possuem o potencial técnico de mitigar o isolamento e o medo que historicamente paralisam as vítimas de violência laboral, bem abordados pela pesquisa Mapa do Assédio Brasil 2024, da KPMG.

Entretanto, a consolidação desse microsistema enquanto verdadeiro escudo universal de proteção à dignidade do trabalhador requer o enfrentamento tempestivo de suas fraturas de implementação. Para que o medo da exposição e o descrédito nas apurações sejam integralmente transpostos, faz-se imperiosa a superação das tensões identificadas ao longo deste capítulo, notadamente: a necessidade de tipificação estatutária inequívoca dos ilícitos de assédio; a busca por uma padronização punitiva que supere a insegurança da dosimetria caso a caso; o

fomento jurídico à participação ativa da vítima no rito correicional; e a revisão crítica das exceções de competência delegadas aos órgãos de segurança. Somente assegurando que a impessoalidade e a calculabilidade do controle do Estado atinjam a totalidade do funcionalismo de forma isonômica, a política pública alcançará a sua almejada maturidade institucional no desmantelamento das redes de assédio estrutural.

4.2 A adequação da escolha do órgão central de controle interno para conduzir a política pública de prevenção e combate ao assédio no serviço público

A avaliação de uma política pública transcende a análise estrita de seus normativos, fluxos e ferramentas. Torna-se imperativo examinar também a pertinência da escolha do sujeito institucional incumbido de coordenar, executar e fiscalizar a política. No âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, essa responsabilidade foi atribuída de forma centralizada à Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC), por meio da centralização do tratamento e apuração de denúncias de assédio.

Para avaliar se a STC consubstancia a arena estatal mais adequada para capitanear o enfrentamento ao assédio moral e sexual, esta seção estrutura-se a partir de três critérios analíticos:

- 1) a análise comparativa frente ao cenário nacional (*benchmarking*);
- 2) a vocação institucional e a expertise multidisciplinar; e
- 3) a capacidade técnico-operacional do órgão.

No que tange ao primeiro critério — a análise comparativa e a tendência federativa —, o objetivo é verificar como o modelo de governança eleito pelo Governo do Maranhão se posiciona em relação ao restante do país. O levantamento de dados acerca das instituições que lideram as políticas de enfrentamento ao assédio no Poder Executivo dos 26 estados e do Distrito Federal revela que a escolha maranhense reflete um forte alinhamento com a diretriz majoritária nacional. Observe-se abaixo o infográfico elaborado com base nos dados obtidos de pesquisas realizadas nos sítios eletrônicos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), dos portais dos órgãos de controle e portais do Governo das 27 Unidades da Federação:

Figura 3 - Liderança e governança do combate ao assédio nos Estados.



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Nota: os dados foram coletados no primeiro semestre de 2026.

Os dados estatísticos demonstram que a centralização da política de combate ao assédio no Órgão Central de Controle Interno ou na Ouvidoria-Geral do Estado (OGE) é a opção predominante no Brasil, sendo o arranjo institucional adotado por 11 unidades da federação (Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), além da União Federal, por meio da CGU.

O segundo modelo mais comum no país caracteriza-se pela gestão por meio de instâncias colegiadas, como comissões ou comitês, presente em seis estados (Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Piauí). Curiosamente, mesmo neste formato descentralizado, a figura do órgão de controle permanece central, frequentando esses colegiados como membro efetivo ou na condição de presidente.

Modelos alternativos revelam-se minoritários: apenas três entes federativos entregaram a liderança da política a secretarias finalísticas (Acre e Tocantins para a Secretaria da Mulher ou equivalente, e Rondônia para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão); quatro estados possuem uma governança de caráter difuso, sem liderança definida (Amapá, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte); e em três estados sequer foi identificada uma política governamental específica sobre o tema (Amazonas, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul).

Sob a ótica da sociologia das organizações, a inserção do Maranhão neste grupo majoritário deve ser interpretada à luz do conceito de isomorfismo institucional,

clássica formulação de Paul DiMaggio e Walter Powell (2005). Os autores postulam que, uma vez que um campo organizacional se estabelece, há um impulso inexorável em direção à homogeneização, impulsionado por três processos isomórficos: o coercitivo, o mimético e o normativo

A escolha reflete a necessidade do Estado de dotar o programa antiassédio da força coercitiva e correccional inerente aos órgãos de controle, buscando superar o descrédito estatístico das vítimas com uma solução já testada e legitimada pelas principais burocracias do país. Conclui-se, portanto, que sob o critério da adequação federativa, a opção pela STC reveste-se de ampla legitimidade institucional.

O *isomorfismo coercitivo* decorre das pressões formais e informais exercidas por outras organizações ou pelas expectativas culturais da sociedade. No caso maranhense, a própria edição do Decreto Estadual n.º 39.054/2024 não ocorreu em um simples vácuo administrativo, mas foi impulsionada pela influência histórica do movimento feminista na formulação de políticas públicas – ainda que indireta, como acima trazido –, pela recente promulgação da Lei Federal n.º 14.540/2023 e pelo próprio acórdão n.º 456/2022 - TCU, que dá indícios de cobranças relativas à instituição de políticas de combate ao assédio pelo controle externo. Essa pressão estruturada obrigou o Poder Executivo Estadual a fornecer uma resposta institucional concreta para a prevenção e o enfrentamento do assédio.

Contudo, uma vez compelido a agir, o Estado deparou-se com o desafio de *como* estruturar essa política. É neste ponto que operam os isomorfismos *mimético* e *normativo*. DiMaggio e Powell (2025) explicam que, diante da incerteza gerada por problemas complexos e objetivos ambíguos, as organizações tendem a tomar como modelo outras instituições que consideram bem-sucedidas ou legítimas. Ao alinhar sua governança à tendência nacional de centralização no órgão de controle interno (adotada por 11 estados e pela União), o Maranhão mimetiza um arranjo já estabelecido para reduzir os riscos da inovação. Ademais, ao confiar a política à STC, o Estado adere a uma padronização *normativa* baseada na crescente estruturação profissional das áreas de auditoria, *compliance* e integridade.

Cabe, portanto, questionar: esse alinhamento isomórfico é institucionalmente saudável? A resposta exige moderação analítica. Por um lado, o isomorfismo corre o risco de não ser recomendável caso se restrinja à mera adoção cerimonial ou de fachada, apenas para satisfazer as exigências legais e sociais, mas não a dotar de capacidade operacional real.

Por outro lado, o fato de incidir neste modelo de isomorfismo torna a escolha da STC uma estratégia altamente recomendável e saudável para a maturidade da política pública. Ao mimetizar o modelo do controle interno, o Maranhão encurta a sua curva de aprendizado institucional e importa para a recém-criada Ouvidoria Especializada toda a carga de autoridade, impessoalidade e rigor correcional que essas instâncias já possuem no imaginário do funcionalismo, em especial ao da União.

Em um terreno pantanoso e marcado pelo medo da denúncia, dotar o enfrentamento ao assédio da aura de neutralidade investigativa de uma STC proporciona a credibilidade inicial necessária para que as vítimas confiem no sistema, demonstrando que a Administração absorveu as pressões da sociedade e elevou o tema à categoria de pilar fundamental de integridade governamental.

O segundo critério de avaliação recai sobre a vocação institucional e a expertise estrutural e multidisciplinar do órgão escolhido. A escolha da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) para liderar a política de prevenção e combate ao assédio revela-se plenamente adequada ao se constatar que a instituição já possuía uma alta especialização formal-estrutural consolidada para a apuração de conflitos disciplinares e para o tratamento de denúncias.

A adequação originária da STC fundamenta-se, primeiramente, na existência de uma estrutura prévia à formação da política. Por definição normativa expressa na Lei Estadual n.º 10.204/2015, a STC é o órgão central que não apenas detém a governança do sistema informatizado e dos canais de denúncias do Estado (inserir dispositivo legal), como também exerce a competência legal de orientar e supervisionar os demais órgãos e entidades estaduais quanto ao tratamento adequado das manifestações de ouvidoria (inserir dispositivo legal). De forma análoga, a Corregedoria Geral do Estado, unidade indissociável da STC, já exerce papel consolidado de orientação e controle em relação às corregedorias setoriais e demais unidades correcionais em todo o Executivo (inserir dispositivo legal). Desta forma, a aptidão técnica para o tratamento e a apuração de casos de assédio é notavelmente maior, posto se tratar de unidades que prestam orientações em relação a quem as recebe.

Ademais, a natureza finalística de auditoria confere à STC o domínio técnico sobre práticas complexas de gestão de riscos e de análise sistemática de dados. Tais competências estruturais são erigidas pelo próprio modelo de boas práticas do

Tribunal de Contas da União (2022) como ferramentas indispensáveis para que uma organização consiga monitorar, mensurar e combater o assédio moral e sexual de forma efetiva e sistêmica. A força da política pública, portanto, repousa exatamente no aproveitamento estratégico de um arcabouço prévio de inteligência administrativa, em que a "calculabilidade" exigida pelo fluxo da denúncia e da sanção encontra respaldo em um órgão institucionalmente maduro para conduzi-lo.

Contudo, a violência laboral não se resume a um desvio patrimonial ou legal estrito; trata-se de um fenômeno que gera profundo trauma e adoecimento psicossocial. Dessa forma, embora a STC estivesse plenamente pronta para tratar denúncias, apurá-las, para analisar os dados e gerir riscos, a instituição não possuía, originariamente, a vocação institucional para o acolhimento especializado e humanizado de vítimas em sofrimento.

Esta limitação vocacional primária do órgão de controle foi, entretanto, mitigada com excelência pela Administração Pública por meio de uma estratégia de governança em rede. Os pontos para os quais a STC não estava pronta foram supridos com a celebração do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) n.º 01/2024. Essa articulação permitiu à Ouvidoria Especializada absorver a expertise institucional da Secretaria de Estado da Mulher (SEMU) no enfrentamento de violências baseadas em gênero, e incorporar a estrutura de atendimento e a equipe multidisciplinar (psicólogos e assistentes sociais) da Secretaria de Estado da Administração (SEAD) para promover a escuta e o apoio emocional (Maranhão, 2024b).

Conclui-se, à luz deste critério, que o arranjo governamental forjado pelo Maranhão demonstra extrema adequação. Aliando a estrutura prévia e o conhecimento técnico da STC à expertise psicossocial e de gestão de pessoas da SEMU e da SEAD – reforçada pela contínua capacitação dos servidores acerca das nuances do assédio –, o Estado garantiu um modelo capaz de equilibrar a repressão implacável e processualmente segura ao assediador com o acolhimento sensível e multidisciplinar à vítima, revelando, portanto, coerência interna.

O terceiro e último critério de avaliação da adequação da escolha do órgão para liderar condução da política recai sobre a capacidade técnico-operacional e a suficiência de recursos do órgão encarregado de liderar a política. A análise deste aspecto visa responder se a Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC), enquanto arena institucional escolhida, detém os meios materiais e humanos

indispensáveis para suportar a centralização do combate à violência laboral em todo o Poder Executivo.

Conforme já detalhadamente debatido na primeira parte deste capítulo, a materialidade dessa capacidade operacional revelou-se o principal gargalo da política pública. A comprovada insuficiência de força de trabalho dedicada à apuração correcional na STC foi o fator determinante que forçou a Administração a descentralizar parcialmente o fluxo e excluir as instituições com regime disciplinar próprio (como as forças de segurança) da regra geral de proteção.

Sob a ótica restrita da avaliação do órgão escolhido, a constatação desse déficit não invalida a pertinência conceitual da escolha da STC — afinal, seus atributos de independência, domínio do sistema de ouvidorias e expertise em processos correccionais mantêm-se como diferenciais estratégicos irretocáveis. Contudo, essa limitação expõe uma fratura crítica na chamada "capacidade estatal" técnico-administrativa do órgão. A moderna literatura de avaliação de políticas públicas aponta que a governança efetiva exige que a burocracia seja dotada dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir suas ações de forma coordenada (Brasil, 2018).

Ao eleger a STC como o "escudo de impessoalidade" central do sistema, o Estado assumiu institucionalmente o ônus de dotá-la da musculatura operacional correspondente. A adequação da escolha, portanto, encontra-se em um estágio de eficácia limitada: o órgão eleito possui a autoridade normativa e a inteligência administrativa, mas carece da força motriz essencial para universalizar a política. A adequação plena deste critério ficará condicionada ao futuro provimento de recursos humanos que permita à STC absorver, sem a necessidade de regras de exceção corporativa, a integralidade das denúncias do Estado.

Em síntese, a avaliação política da recém-criada Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio no Maranhão revela a construção de um microssistema normativo de inegável avanço. A adoção de um aparato institucional distribuído pelos eixos de Institucionalização, Prevenção, Detecção e Correção — alinhado, em grande medida, aos rigorosos preceitos do modelo do Tribunal de Contas da União (2022) — dota a Administração Pública estadual de ferramentas proativas de dominação racional-legal. Quando operadas em conjunto, essas engrenagens processuais, de acolhimento e de transparência possuem o potencial técnico de mitigar o isolamento e o medo que historicamente paralisam as vítimas

de violência laboral.

A avaliação da adequação da escolha do órgão de controle reforça esse prognóstico positivo ao demonstrar que reflete um isomorfismo institucional saudável e alinhado às melhores práticas federativas. Ademais, o Estado demonstrou notável maturidade ao suprir a limitação vocacional da STC por meio de uma governança em rede, firmando o Acordo de Cooperação Técnica que agregou a expertise psicossocial da Secretaria da Mulher (SEMU) e da Secretaria da Administração (SEAD) à porta de entrada do sistema.

Entretanto, a consolidação desse microssistema enquanto verdadeiro escudo universal de proteção à dignidade do trabalhador requer o enfrentamento tempestivo de suas fraturas, expostas pela alteração de rumo em sua fase de implementação. E aqui, não obstante se trate de uma avaliação política pública, a alteração de seu desenho já na fase de implementação forçou a submissão desta análise. Para que o medo da exposição e o descrédito nas apurações (KPMG, 2024) sejam integralmente transpostos, faz-se imperiosa a superação das tensões identificadas ao longo deste capítulo, notadamente: a necessidade de tipificação estatutária inequívoca dos ilícitos de assédio; a busca por uma padronização punitiva que supere a insegurança da dosimetria caso a caso; o fomento jurídico à participação ativa da vítima no rito correcional; e, fundamentalmente, a expansão da capacidade técnico-operacional da STC.

Somente dotando o órgão central dos recursos humanos necessários será possível revisar as exceções de competência delegadas aos órgãos de segurança, assegurando que a impessoalidade e a calculabilidade do controle do Estado atinjam a totalidade do funcionalismo de forma eficaz e efetiva, com maturidade institucional suficiente para o desmantelamento das redes de assédio estrutural.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como tema central a avaliação política da recém-implantada política pública de combate ao assédio moral e sexual no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, consubstanciada no microsistema normativo que criou a Ouvidoria Especializada. O problema de pesquisa que norteou este estudo buscou responder se as alternativas institucionais e normativas adotadas pelo Estado atendem às necessidades empíricas do problema e se mostram adequadas, consistentes e coerentes para enfrentar a barreira do silenciamento e promover um ambiente de trabalho hígido.

Para responder a esta questão, o objetivo geral desta pesquisa consistiu em avaliar a referida política pública, determinando se sua engenharia institucional é consistente e adequada para atingir os fins a que se propõe. De modo a viabilizar o alcance desse propósito fundamental, o estudo debruçou-se sobre três objetivos específicos.

O primeiro deles, realizar um diagnóstico da situação-problema e do contexto histórico e social que ensejaram a formulação do programa; o segundo, investigar o referencial ético-político e jurídico que fundamenta a política, compreendendo o ideal de dominação burocrática e a tensão com a Nova Gestão Pública; e, por fim, avaliar a engenharia da política pública, escrutinando a adequação de suas ferramentas processuais frente aos parâmetros de governança e boas práticas instituídos pelo Acórdão n.º 456/2022 do TCU, bem como a adequação da escolha da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) para conduzir esse enfrentamento centralizado.

No que se refere à primeira conclusão, foi possível observar que a situação problema tem uma raiz estrutural, reflexo de uma relação de dominação – na maioria das vezes com origem na questão de gênero ou de hierarquia laboral. Nesse sentido, foi de extrema importância a participação do movimento feminista para jogar luz à questão do assédio, tirando-o do silêncio estatístico e inserindo-o na agenda pública. No mesmo sentido, a participação dos organismos internacionais (ONU, OIT) e da burocracia (no âmbito federal e estadual, no Executivo, no Legislativo e no Judiciário) contribuíram para a construção da política pública de combate ao assédio do Poder Executivo do Estado do Maranhão.

A pesquisa demonstrou que o diagnóstico que motivou a criação da Ouvidoria

Especializada foi preciso: o Estado compreendeu que o baixo, porém crescente número de denúncias não refletia a ausência de assédio, mas sim um grave silenciamento institucional movido pelo medo de retaliação e pela desconfiança nas apurações locais. Para enfrentar esse cenário, a política adotou um referencial ético-político sólido, que buscou equilibrar a proteção incondicional da dignidade da pessoa humana com a necessidade burocrática de eficiência. Houve um esforço bem-sucedido de traduzir a violência sociológica em fatos administrativos calculáveis por meio dos Decretos n.º 38.194/2023 e n.º 39.054/2024, da Instrução Normativa STC n.º 04/2025 e da Portaria STC n.º 13/2026, conferindo objetividade ao combate dessas práticas.

Sob a lente dos parâmetros de governança do Tribunal de Contas da União (2022), a avaliação revelou notáveis avanços com a engenharia institucional adotada. Destacam-se o evidente compromisso da alta administração (*tone from the top*), a criação de múltiplos canais de denúncia com salvaguardas rigorosas de proteção de identidade e a estipulação de fluxos com prazos céleres. A escolha da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC) para capitanear a política mostrou-se alinhada ao *benchmarking* nacional e institucionalmente madura, especialmente por ter suprido sua falta de vocação psicossocial primária por meio de uma governança em rede, aliando a expertise investigativa da STC ao acolhimento especializado da Secretaria de Estado da Mulher (SEMU) e da Secretaria de Estado de Administração (SEAD).

Contudo, a avaliação também identificou fraturas críticas e inconsistências internas que comprometem a eficácia universal da política. Constatou-se uma insegurança jurídica latente, uma vez que o assédio ainda carece de tipificação expressa como infração disciplinar no Estatuto dos Servidores (Lei n.º 6.107/94), dependendo de enquadramentos genéricos que fragilizam o escudo de proteção da política perante possíveis anulações judiciais – sem ignorar o fato de que esse tipo de enquadramento é utilizado amplamente por outros entes da Federação. Além disso, o principal gargalo da engenharia institucional reside na sua capacidade técnico-operacional. A escassez de recursos humanos na STC motivou a edição da Instrução Normativa n.º 04/2025, que devolveu a apuração de denúncias de órgãos com regime disciplinar próprio, como as forças de segurança, para suas unidades de origem. Isso gera uma contradição estrutural insuperável na qual a racionalidade instrumental sobrepuja a proteção: o Estado retira o escudo da impessoalidade

justamente das corporações mais hierarquizadas, onde o corporativismo e o medo de retaliação são maiores, vulnerabilizando os servidores que mais necessitam da centralização. Somam-se a isso as limitações procedimentais, já que a burocracia estadual ainda impede o recebimento de denúncias estritamente anônimas e falha ao não garantir a participação ativa da vítima no rito correccional, tratando-a apenas como informante e não como sujeito de direitos no processo.

Em suma, a política pública analisada mostra-se parcialmente adequada e consistente. Seus normativos e a escolha da STC representam um modelo de dominação racional-legal sofisticado e com alto potencial de efetividade. Porém, as falhas na implementação, a insuficiência de recursos humanos do órgão central e as descentralizações excepcionais impedem, sob a perspectiva de uma avaliação política, que ela atinja plenamente seu objetivo de romper, de forma isonômica e universal, o silenciamento em todo o Poder Executivo.

A partir dessas constatações, do ponto de vista acadêmico e prático, a pesquisa demonstra que a transição do assédio de um fenômeno privado para um problema estrutural de governança exige respostas institucionais complexas do Estado. Ao utilizar a sociologia compreensiva weberiana em conjunto com os parâmetros objetivos do Tribunal de Contas da União, o estudo consolida um rigoroso modelo de avaliação que pode servir de norte para outros entes públicos e federativos. Além disso, a dissertação entrega aos gestores públicos do Poder Executivo maranhense um diagnóstico preciso, oferecendo um roteiro claro para correções, como a necessidade urgente de tipificação legal autônoma do assédio e a reintegração das corporações com regime disciplinar próprio ao fluxo centralizado, passos vitais para que a política alcance a verdadeira maturidade institucional.

É fundamental reconhecer, contudo, as limitações inerentes a este trabalho, que, por consistir em uma avaliação política detida – embora não exclusivamente – no exame substantivo da engenharia institucional, não se propôs a medir a real redução dos casos de assédio no cotidiano das repartições. Essa restrição decorre do caráter muito recente do microssistema normativo avaliado, implementado a partir de 2024, cujo tempo de maturação ainda impede a extração de resultados empíricos de impacto a longo prazo. Outra limitação metodológica importante reside na posição do próprio pesquisador, que participou das etapas iniciais de formulação da política pública enquanto exercia o cargo de Ouvidor-Geral do Estado, um viés de proximidade que precisou ser rigorosamente mitigado mediante a vinculação da

análise aos critérios externos e objetivos do Acórdão n.º 456/2022 do TCU. Somado a isso, a pesquisa apoiou-se predominantemente em análise documental, utilizando a consolidação nacional da pesquisa da consultoria KPMG para ilustrar os receios das vítimas, em substituição a uma escuta qualitativa primária dos próprios servidores estaduais.

Diante dessas lacunas e do vasto campo de investigação que o tema proporciona, despontam caminhos promissores para dar continuidade à temática. Sugere-se que pesquisas futuras realizem a avaliação de impacto e de resultados da Ouvidoria Especializada, medindo concretamente a satisfação das vítimas, a eficácia do acolhimento psicossocial e a celeridade das punições após alguns anos de funcionamento do órgão. Recomenda-se, de forma enfática, uma investigação empírica focada nas corporações de segurança pública do Estado, a fim de avaliar na prática como a devolução do fluxo apuratório afeta o rompimento da barreira do silenciamento nesses ambientes altamente hierarquizados. Outros caminhos profícuos incluem o acompanhamento do processo legislativo para a formalização do assédio no Estatuto dos Servidores e a expansão desta mesma matriz de avaliação para o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e os municípios maranhenses, contribuindo para uma compreensão holística e efetiva do enfrentamento da violência laboral na gestão pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (coord.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-58. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BARSTED, Leila Linhares. O feminismo e o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. *In*: SARDENBERG, Cecília M. B.; TAVARES, Maria Solange (org.). **Violência de gênero contra mulheres: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento**. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 17-40. (Bahianas collection, v. 19). Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788523220167.0002>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto - Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 769.811/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Relator para acórdão: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, julgado em: 19 jun. 2008. DJe, Brasília, DF, 6 out. 2008.

BRASIL. **Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera

a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.245, de 22 de novembro de 2021**. Altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para prever causas de aumento de pena no crime de coação no curso do processo e para estabelecer diretrizes para o zelo pela integridade física e psicológica da vítima, sob pena de responsabilidade, assim como a proibição do uso de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas. Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.540, de 3 de abril de 2023**. Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14540.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia lilás: orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal**. Brasília: CGU, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2023/julho/Guia_prevencao_assedio_discriminacao.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem n.º 86, de 2023**. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Eliminação da Violência e do Assédio no Mundo do Trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=235127>. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1040/2023/CGUNE/DICOR/CRG**. Necessidade de vinculação da conduta do servidor a algum dos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) para justificar a sanção disciplinar de demissão na hipótese prevista no art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990. Brasília, DF: CGU, 2023d. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). **Parecer n.º 0015/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU**. Direito administrativo e outras matérias de

direito público. Brasília, DF: AGU, 2023e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/pareceres/2023-2026/prc-jm-03-2023.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Agenda 2030**. Brasília, DF: Secretaria-Geral, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/agenda-2030>. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. **Portaria Normativa n.º 239, de 08 de dezembro de 2025**. Institui o Programa de Integridade da Controladoria Geral da União – CGU + Integridade. Brasília, DF, 2025a. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/509d9bfe-f02b-4873-8fda-851bb8b769a1/content>. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU reverte decisão e confirma que assédio sexual é ato de improbidade**. Brasília, DF, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-reverte-decisao-e-confirma-que-assedio-sexual-e-ato-de-improbidade>. Acesso em: 14 maio 2026.

CONFORTI, Luciana Paula. Desigualdade de gênero e a necessária ratificação da Convenção 190 da OIT. **Consultor Jurídico**, 8 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-08/desigualdade-genero-necessaria-ratificacao-convencao-190-oit/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ (Brasil). **Resolução CNJ nº 351 de 28 de outubro de 2020**. Institui no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5332>. Acesso em: 16 de janeiro de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ (Brasil). **Pesquisa nacional assédio e discriminação no âmbito do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/539>. Acesso em: 14 abr. 2026. P. 24

CNJ permite inclusão de vítima de assédio sexual em PAD. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 28 nov. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-nov-28/cnj-permite-inclusao-de-vitima-de-assedio-sexual-em-pad>. Acesso em: 14 maio 2026.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Chistian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. 402p.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 14 mar. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas**: um quadro de referências teórico. São Paulo: IDESP, 1986.

FREITAS, Maria Ester de. Assédio moral e assédio sexual: faces do poder perverso nas organizações. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37707>. Acesso em: 14 mar. 2024.

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

GONÇALVES, Júlia; SCHWEITZER, Lucas; PELLEGRINI, Priscila Gasperin; TOLFO, Suzana da Rosa. Intervenções relacionadas a assédio moral no trabalho: revisão da produção científica nacional e um relato de atuação em psicologia. *In*: OLIVEIRA, Renato Tochetto de *et al.* (org.). **Assédio moral no trabalho: fundamentos e ações**. Florianópolis: Lagoa Editora, 2017. p. 149-178.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral**: a violência perversa no cotidiano. Tradução de Maria Helena Kühner. 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2023.

KPMG. **Pesquisa Mapa do Assédio no Brasil 2024**. São Paulo: KPMG, 2024. Disponível em: <https://kpmg.com/br/pt/home/insights/2024/11/pesquisa-mapa-assedio-brasil-2024.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MACKINNON, Catharine. **Sexual harassment of working women**: a case of sex discrimination. New Haven: Yale University Press, 1979.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Lei n.º 6.107, de 27 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto dos servidores públicos civis do Estado e dá outras providências. São Luís, 1994. Disponível em: <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/1034>. Acesso em: 15 jan. 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Lei n.º 10.204, de 23 de fevereiro de 2015**. Cria a Secretaria de Transparência e Controle, altera as Leis n.º 6.895, de 26 de dezembro de 1996, n.º 9.571, de 28 de março de 2012 e a Lei n.º 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em: <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/3803>. Acesso em: 14 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). **Decreto n.º 35.640 de 06 de março de 2020**. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, os capítulos III e IV da Lei Federal n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre partição, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo do Estado do Maranhão. São Luís, 2015. Disponível em: <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/5769>. Acesso em: 14 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, 2021. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSOS_E-OUV2021.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, jan./mar. 2022a. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSOS_E-OUV2022-JAN_a_MAR.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, abr./jun. 2022b. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSO_E-OUV2022-ABR_a_JUN.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, jul./set. 2022c. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSOS_E-OUV2022-JUL_a_SET.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, out./dez. 2022d. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSOS_E-OUV2022-OUT_a_DEZ.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). **Decreto n.º 37.963, de 4 de novembro de 2022.** Institui o Código de Ética e Conduta do Agente Público do Poder Executivo Estadual. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2022e. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=22605>. Acesso em: 14 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Decreto n.º 38.194, de 27 de março de 2023.** Dispõe sobre salvaguardas de proteção à identidade de denunciantes que comuniquem ilícitos e irregularidades praticados contra a administração pública direta e indireta do estado do Maranhão e altera o Decreto n.º 35.640, de 6 de março de 2020. São Luís, 2023a. Disponível em <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/6802>. Acesso em 12/05/2025.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado da Mulher. **SEMU intensifica ações de combate ao assédio contra as mulheres durante semana que antecede o carnaval.** São Luís: SEMU, 2023b. Disponível em: <https://mulher.ma.gov.br/noticias/semu-intensificou-acoes-de-combate-ao-assedio-contra-as-mulheres-durante-semana-que-antecede-o-carnaval>. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). **Campanha de combate ao assédio nas festas juninas continua neste fim de semana.** São Luís, 2023c. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/noticias/campanha-de-combate-ao-assedio-nas-festas-juninas-continua-neste-fim-de-semana>. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, jan./dez. 2023d. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSOS_E-OUV2023-JAN_a_MAR.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **STC promove capacitação sobre assédio sexual e moral no ambiente de trabalho.** São Luís: STC, 2023e. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/noticias/stc-promove-capacitacao-sobre-assedio-sexual-e-moral-no-ambiente-de-trabalho>. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). **STC realiza palestra sobre assédio moral e sexual no serviço público.** São Luís, 2023f. Disponível em: <http://www.ma.gov.br/noticias/stc-realiza-palestra-sobre-assedio-moral-e-sexual-no-servico-publico>. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Servidores participam de curso de prevenção e combate aos assédios.** São Luís: STC, 2023g. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/noticias/servidores-participam-de-curso-de-prevencao-e-combate-aos-assedios>. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **STC recebe palestra de combate ao abuso moral e sexual no ambiente do trabalho.** São Luís: STC, 2023h. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/noticias/stc-recebe-palestra-de-combate-ao-abuso-moral-e-sexual-no-ambiente-do-trabalho>. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Decreto n.º 39.054, de 14 de maio de 2024.** Dispõe sobre a alteração do Decreto nº 35.640, de 6 de março de 2020, e do Decreto nº 38.194, de 27 de março de 2023, e cria a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Estadual, estabelecendo suas competências. São Luís, 2024a. Disponível em: <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/7272>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Projeto Ouvidoria de Prevenção e Combate ao Assédio.** São Luís: STC, 2024b. Disponível em: https://stc.ma.gov.br/uploads/stc/docs/PROJETO_-_OUVIDORIA_DE_PREVENC%CC%A7A%CC%83O_E_COMBATE_AO_ASSE%CC%81DIO.pdf. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Relatório de cumprimento da Política de Ouvidoria do Governo do Maranhão.** São Luís, jan./dez. 2024c. Disponível em: http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/relatorio/STC_RELATORIO_ACESSOS_E-OUV2024.pdf. Acesso em: 13 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Ouvidoria Combate ao Assédio.** São Luís: STC, 2024d. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/combateaoassedio>. Acesso em: 14 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Instrução Normativa STC/MA n.º 01, de 03 de maio de 2024.** Dispõe sobre orientações e procedimentos a serem adotados no tratamento das manifestações de ouvidoria e pedidos de acesso à informação no âmbito das Ouvidorias e Serviços de Informação ao Cidadão do Poder Executivo do Estado do Maranhão. São Luís, 2024e. Disponível em: https://stc.ma.gov.br/uploads/stc/docs/INSTRUCAO_NORMATIVA_01_2024_Fluxogramas_PUBLICACAO_DOE.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Instrução Normativa n.º 4, de 16 de abril de 2025.** Regulamenta a aplicação do Decreto nº 39.054, de 14 de maio de 2024, de criação da Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio, quanto aos procedimentos para o acolhimento, registro, tratamento e apuração de denúncia sobre a prática de assédio moral e sexual, no âmbito do Poder Executivo Estadual. São Luís, 2025a. Disponível em: <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/7497>. Acesso em: 12 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Decreto n.º 39.716 de 20 de Janeiro de 2025.** Aprova o Regimento da Secretaria de Estado de Transparência e Controle - STC, e dá outras providências. São Luís, 2025b. Disponível em: <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/7361#>. Acesso em: 12 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **Portaria n.º 13, de 12 de janeiro de 2026.** Disciplina a aplicação do artigo 5º, da Instrução Normativa nº 04 de 16 de abril de 2025 da Secretaria de Estado de Transparência e Controle. São Luís, 2026a. Disponível em <https://app.stc.ma.gov.br/legisla/consulta/publicacao/8042>. Acesso em: 12 maio 2026.

MARANHÃO (Estado). Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC). **@stcmaranhao.** Instagram. 2026b. Perfil oficial. Disponível em: <https://www.instagram.com/stcmaranhao>. Acesso em: 14 maio 2026.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MUNRO, Ealasaid. Feminism: A Fourth Wave? **Political Insight**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/2041->

9066.12021. Acesso em: 14 maio 2026.

OLIVEIRA, Vanessa Costa de. A influência da mídia na formação da agenda governamental: o caso da Lei Kiss. *In*: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., 2015, Taquara. **Anais** [...]. Taquara: Faccat, 2015. Disponível em: https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/oliveira_0.pdf. Acesso em: 13 maio 2026.

OLIVEIRA, Renato Tocchetto de; TOLFO, Suzana da Rosa; KÜNZLE, Luis Allan; ZANIN, Fernanda da Conceição; PRISCO, Cristina Maria Fagundes (org.). **Assédio moral no trabalho**: fundamentos e ações. Florianópolis, SC: Lagoa, 2017. 400 p.

ONU MULHERES. **Relatório sobre Políticas de Compliance e Assédio no Ambiente de Trabalho**. Brasília: ONU, 2022. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br>. Acesso em: 14 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Brasília, DF: Nações Unidas Brasil, ©2026. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **C190 – Convenção (no 190) sobre Violência e Assédio, 2019**. Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Genebra: OIT, 2019. (108^a sessão da CIT). Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_729459.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

PIMENTEL, Silvia; BIANCHINI, Alice. **Feminismo(s)**. Coordenação de Alvaro de Azevedo Gonzaga. 2. ed. São Paulo: Matrioska Editora, 2024. (Série Leituras Críticas Importam).

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-26, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31624>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PRISCO, Cristina Maria Fagundes; TOLFO, Suzana da Rosa. Considerações sobre gestão empresarial, ética e assédio moral no trabalho. Case Banco do Brasil S/A. *In*: OLIVEIRA, Renato Tocchetto de *et al.* (org.). **Assédio moral no trabalho: fundamentos e ações**. Florianópolis: Lagoa Editora, 2017. p. 196-219.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar**: a utopia da cidade disciplinar – Brasil 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas**: conceitos básicos. [S. l.]: [200?]. p. 1-15. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/1/370>. Acesso em: 15 out. 2025.

SEGATO, Rita. **Estruturas elementares da violência**. Tradução de Danú Gontijo, Livia Vitenti e Marianna Holanda. 1. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (Brasil). **Acórdão nº 456/2022 – TCU – Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo nº TC 041.890/2021-3. Sessão realizada em 9 mar. 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/F7/3A/6A/531B18102DFE0FF7F18818A8/AC456_2022_prevencao_e_combate_ao_assedio.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 2. Vol. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UnB, 1999.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Parte 1. Tradução de Augustin Wernet. Introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora; Campinas: Editora da Unicamp, 2001.

ANEXOS

**ANEXO A – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PROTOCOLO
100262702551**

PARTE 1 – Dados do pedido

Dados do Pedido

Protocolo	1 002627202551
Solicitante	DANIEL BARROS E SILVA RAMOS
Data de Abertura	13/12/2025 08:11
Orgão Superior Destinatário	Governo do Estado do Maranhão
Orgão Vinculado Destinatário	STC - Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Prazo de Atendimento	05/01/2026
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e- SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações sobre a Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio
Detalhamento	<p>Bom dia,</p> <p>Gostaria de obter informações quanto à política pública denominada "Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio":</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quando se iniciou a formulação do projeto da política pública denominada Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual e Moral, desenvolvida pela STC? Solicito o envio de cópia do processo SEI que deu origem ao Decreto, bem como eventuais estudos preliminares, se houver. 2. A iniciativa para a formulação do projeto se deu internamente no órgão ou veio de outro órgão / instituição? 3. Caso a origem tenha sido interna, a decisão foi baseada em que dados, fatores ou motivos? "Solicito acesso aos estudos preliminares, notas técnicas ou relatórios de diagnóstico que fundamentaram a criação da Ouvidoria Especializada. Especificamente, quais dados estatísticos do sistema e-Ouv ou pesquisas de clima organizacional foram utilizados para diagnosticar a ineficiência do modelo anterior e a subnotificação de casos?" 4. Caso a origem da iniciativa tenha sido externa, qual (ou quais) as entidades que participaram na formulação da política pública? 5. O documento do projeto menciona que o assédio

gera 'perda de produtividade' e 'aumento de custos decorrentes de demandas judiciais'. Existe algum estudo de impacto financeiro ou levantamento de custos com indenizações/afastamentos médicos realizado pelo Estado do Maranhão que tenha embasado essa justificativa econômica? Se sim, solicito cópia.

6. Houve a realização de estudos de benchmarking ou análise comparada com outros estados da federação para a definição do modelo da Ouvidoria Especializada? Se sim, quais estados foram utilizados como referência e quais documentos técnicos resultaram dessa análise?

7. Quais critérios técnicos foram utilizados para definir o perfil da equipe multidisciplinar (psicólogos, assistentes sociais) prevista no projeto?

8. Existe algum plano de capacitação continuada já elaborado para esses servidores?

Desde já agradeço,

Daniel Barros

Dados da Resposta

Data de Resposta	24/12/2025 10:35
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	<p>Prezado (a) Senhor (a), Informamos que seu pedido protocolado neste sistema de acesso a informação, e-SIC, sob o nº 1002627202551 teve acesso concedido e, respeitando os termos da Lei Federal nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 10.217/2015, seguem as informações requeridas, bem como documentos em anexo. Caso haja alguma dúvida sobre a resposta ora enviada, este Serviço de Informação ao Cidadão - SIC está à disposição para esclarecimentos por meio dos seguintes canais: e-mail ovidoriageral@stc.ma.gov.br e telefone (98) 98405-2089 e (98) 98406-3837. Por fim, eventuais recursos deverão ser dirigidos a este Órgão, por meio do sistema e-SIC, no prazo de 10 dias, a contar da data desta decisão, endereçado ao Secretário de Estado de Transparência e Controle. Atenciosamente, SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE.</p>
Responsável pela Resposta	Ouvidoria Geral do Estado
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Secretário de Estado de Transparência e Controle

Prazo Limite para Recurso 05/01/2026

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Governo e Política
 Subcategoria do Pedido Administração pública
 Número de Perguntas 8

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
13/12/2025 08:11	Pedido Registrado para para o Órgão STC - Secretaria de Estado de Transparência e Controle	SOLICITANTE
24/12/2025 10:35	Pedido Respondido	Governo do Estado do Maranhão

PARTE 2 - Respostas

1. Quando se iniciou a formulação do projeto da política pública denominada Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual e Moral, desenvolvida pela STC? Solicito o envio de cópia do processo SEI que deu origem ao Decreto, bem como eventuais estudos preliminares, se houver.

Em 2022, foram realizados levantamentos sobre os casos de assédio no âmbito do Poder Executivo estadual, com o objetivo de compreender o cenário enfrentado pelo Estado do Maranhão. Os estudos evidenciaram a existência de subnotificação, decorrente de diversos fatores, entre eles o desconhecimento da população acerca dos canais disponíveis e a falta de confiança na ferramenta de ouvidoria.

A partir desses levantamentos, de debates internos, do acompanhamento do cenário nacional e internacional sobre a temática e da estruturação do arcabouço normativo necessário, foi instituída a Ouvidoria Especializada na Prevenção e Combate aos Assédios (Oespa) por meio do Decreto nº 39.054/2024, de 14 de maio de 2024.

(Cópia do Processo SEI nº 95052/2023 em anexo)

2. A iniciativa para a formulação do projeto se deu internamente no órgão ou veio de outro órgão / instituição?

Em março de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral lançou a Ouvidoria da Mulher, criada com o objetivo de prevenir e combater casos de assédio, discriminação e outras formas de abuso sofridas por pessoas do gênero feminino, com especial atenção à violência política de gênero.

Tendo essa iniciativa como referência e a partir de levantamentos internos realizados no âmbito do Estado, constatou-se que, considerando a existência de uma Secretaria de Estado da Mulher (Semu) com atribuições específicas sobre a temática, o foco dos estudos foi ampliado para a compreensão dos casos de assédio sofridos por todas as pessoas, e não apenas por mulheres.

Embora o projeto tenha sido idealizado no âmbito da Secretaria de Estado da Transparência e Controle (STC), sua implementação ocorre de forma integrada com outros órgãos, a exemplo da Semu e da Secretaria de Estado da Administração (Sead), por meio de Acordo de Cooperação Técnica. Nesse instrumento, os órgãos partícipes comprometem-se a colaborar com a STC na execução da política pública.

3. Caso a origem tenha sido interna, a decisão foi baseada em que dados, fatores ou motivos? "Solicito acesso aos estudos preliminares, notas técnicas ou relatórios de diagnóstico que fundamentaram a criação da Ouvidoria Especializada. Especificamente, quais dados estatísticos do sistema e-Ouv ou pesquisas de clima organizacional foram utilizados para diagnosticar a ineficiência do modelo anterior e a subnotificação de casos?"

A decisão se deu quando, após a verificação das possíveis boas práticas a serem implementadas, notou-se o aumento de casos de assédio no curso da formulação da política.

Além do aumento dos casos, devidamente consignados nos relatórios de ouvidoria, disponíveis em transparência ativa (http://www.ouvidorias.ma.gov.br/Ouvidorias/publico/relatorios_estatisticos.aspx), houve também a publicação da Lei Federal nº 14.540/2023, que instituiu o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal, que corroborou para a implementação da referida política.

4. Caso a origem da iniciativa tenha sido externa, qual (ou quais) as entidades que participaram na formulação da política pública?

Como respondido no item 2, a iniciativa foi interna, mas houve participação de outros órgãos na forma já respondida.

5. O documento do projeto menciona que o assédio gera 'perda de produtividade' e 'aumento de custos decorrentes de demandas judiciais'. Existe algum estudo de impacto financeiro ou levantamento de custos com indenizações/afastamentos médicos realizado pelo Estado do Maranhão que tenha embasado essa justificativa econômica? Se sim, solicito cópia.

Não existe.

6. Houve a realização de estudos de benchmarking ou análise comparada com outros estados da federação para a definição do modelo da Ouvidoria Especializada? Se sim,

quais estados foram utilizados como referência e quais documentos técnicos resultaram dessa análise?

Foram realizados estudos de benchmarking com diversas ouvidorias em todo o Brasil, com o objetivo de identificar modelos e boas práticas que pudessem subsidiar a definição da estrutura a ser aplicada.

Entre as referências adotadas, destaca-se o modelo da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais, que conta com a Ouvidoria Temática de Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual. A Ouvidoria do Município de São Paulo também possui iniciativa semelhante, a qual igualmente serviu como referência. Com ambas as instituições, foram realizadas reuniões remotas, com a finalidade de compreender as formas de atuação, os fluxos de trabalho e os procedimentos adotados.

Como referência para a elaboração do fluxo de recebimento, tratamento e apuração das manifestações, foram utilizados a Resolução Conjunta nº 1, de 23 de março de 2022, da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (OGE/MG), o Decreto nº 47.528, de 12 de novembro de 2018, bem como o Guia Lilás, elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), que estabelece orientações para o acolhimento e o tratamento de denúncias de assédio e violência no âmbito da Administração Pública Federal.

Apesar de tais experiências terem servido como referência, a estruturação da política pública no Estado do Maranhão, especialmente no que se refere à centralização da maior parte do tratamento das denúncias e de sua apuração, não se baseou integralmente em nenhum modelo pré-existente, tendo sido desenvolvida e adaptada à realidade local.

7. Quais critérios técnicos foram utilizados para definir o perfil da equipe multidisciplinar (psicólogos, assistentes sociais) prevista no projeto?

Os critérios técnicos utilizados para a definição do perfil da equipe multidisciplinar prevista no projeto partiram da complexidade e da sensibilidade dos atendimentos realizados pela Ouvidoria Especializada na Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual. Os servidores que atuam diretamente na ouvidoria possuem capacitações específicas para o atendimento de vítimas, o que os habilita a realizar os atendimentos iniciais de forma ética e responsável.

Como forma de reforçar esse atendimento e assegurar uma atuação ainda mais humana, ética e técnica, foi prevista a atuação de uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais com formação compatível com a natureza dos casos atendidos, especialmente psicólogos e assistentes sociais.

Destaca-se, ainda, que a definição desse perfil técnico (psicólogos e assistentes sociais) considera a possibilidade de ocorrência de casos em que o denunciante e/ou a vítima sejam menores de idade. Nesses contextos, torna-se imprescindível a atuação de profissionais habilitados para garantir um atendimento adequado, protegido e em conformidade com a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), assegurando a observância dos

princípios da proteção integral, do melhor interesse da criança e do adolescente e da atuação em rede com os órgãos competentes.

8. Existe algum plano de capacitação continuada já elaborado para esses servidores?

Não existe um plano de capacitação, mas os servidores que atuam na Ouvidoria Especializada na Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual passaram por capacitações específicas. Ao longo da implantação e do funcionamento da ouvidoria, foram realizadas capacitações voltadas ao atendimento qualificado de vítimas de assédio, incluindo formações ministradas pela Ouvidoria da Mulher do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) e pela Corregedoria Geral da Controladoria Geral da União (CGU), com foco na escuta qualificada, acolhimento e correta condução das manifestações.

Além das capacitações internas, também vêm sendo desenvolvidas ações junto a outros órgãos e entidades, por meio de palestras e atividades de sensibilização, com o objetivo de apresentar o trabalho da ouvidoria, orientar sobre o reconhecimento de situações de assédio e fortalecer a cultura de prevenção e enfrentamento a essas práticas. Como exemplos, foram realizadas palestras na Secretaria de Estado da Saúde (SES), na Agência Estadual de Defesa Agropecuária (Aged) e no Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA).

Destaca-se, ainda, que as ações desenvolvidas pela Oespa também foram levadas a outros estados, com palestras realizadas nas cidades de Teresina (PI) e João Pessoa (PB), ampliando o alcance das iniciativas de capacitação e disseminação de boas práticas.

ANEXO B - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PROTOCOLO 100100422642

PARTE 1 – Dados do pedido

Dados do Pedido

Protocolo	1 001004202642
Solicitante	DANIEL BARROS E SILVA RAMOS
Data de Abertura	29/04/2026 14:48
Orgão Superior Destinatário	Governo do Estado do Maranhão
Orgão Vinculado Destinatário	STC - Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Prazo de Atendimento	19/05/2026
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Dados relativos à prevenção e combate ao assédio, para fins de pesquisa acadêmica
Detalhamento	<p>1. Os servidores da STC que trabalham com o tratamento e apuração de denúncias de assédio moral e sexual participaram de algum tipo de capacitação sobre temas relacionados ao combate ao assédio nos últimos 4 anos? Se sim, quais? (Por gentileza, informar a quantidade de servidores por setor/unidade, bem como o nome da capacitação.</p> <p>2. Considerando todas as denúncias de assédio registradas na Ouvidoria, informe, na maior série histórica possível no período de 2020 até a promulgação do Decreto 39.054/2024, qual o quantitativo de casos de assédio moral e sexual praticados contra homens e contra mulheres, separadamente, por tipo de assédio e por gênero, ano a ano?</p> <p>3. Considerando todas as denúncias de assédio registradas na Ouvidoria, informe, na maior série histórica possível desde a promulgação do Decreto 39.054/2024 até março de 2026, qual o quantitativo de casos de assédio moral e sexual praticados contra homens e contra mulheres, separadamente, por tipo de assédio e por gênero, ano a ano?</p> <p>4. Existe alguma iniciativa por parte do Poder Executivo no sentido de modificar o Estatuto do Servidor (Lei 6.107/94) para fazer incluir entre as infrações disciplinares as condutas de assédio moral e assédio sexual? Caso exista, qual?</p> <p>5. Como se deu a divulgação da Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio pelos canais oficiais da Secretaria (site institucional e redes sociais)? Se possível, responder quanto ao tipo de divulgação e quanto à quantidade, por tipo.</p> <p>6. O Decreto que instituiu a Ouvidoria Especializada (Decreto 39.054/2024) foi publicado em maio de 2024, em abril de 2025 foi publicada a Instrução Normativa n. 04/2025, que excluiu do escopo da Ouvidoria Especializada a o exame de admissibilidade e a apuração de casos de assédio nos órgãos e entidades em cuja estrutura existir legislação própria quanto a regime disciplinar. Por qual motivo essas instituições saíram do escopo original da política pública?</p>

Dados da Resposta

Data de Resposta 14/05/2026 16:55
 Tipo de Resposta Acesso Concedido
 Classificação do Tipo de Resposta Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta Prezado (a) Senhor (a), Informamos que seu pedido protocolado neste sistema de acesso à informação, e-SIC, sob o nº 1001004202642 teve acesso concedido e, respeitando os termos da Lei Federal nº 12.527/2011 e da Lei Estadual nº 10.217/2015, seguem as informações solicitadas nos documentos em anexo. Caso haja alguma dúvida sobre a resposta ora enviada, este Serviço de Informação ao Cidadão - SIC está à disposição para esclarecimentos por meio dos seguintes canais: e-mail ouvidoriageral@stc.ma.gov.br e telefone (98)98405-2089 // (98)98406-3837. Por fim, eventuais recursos deverão ser dirigidos a este Órgão, por meio do sistema e-SIC, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data desta decisão, endereçado ao Secretário de Estado de Transparência e Controle. Atenciosamente, SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE.

Responsável pela Resposta OGE / COGE e ASCOM/STC
 Destinatário do Recurso de Primeira Instância: Secretário de Estado de Transparência e Controle
 Prazo Limite para Recurso 25/05/2026

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Governo e Política
 Subcategoria do Pedido Fiscalização do estado

Número de Perguntas 6

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
29/04/2026 14:48	Pedido Registrado para para o Órgão STC - Secretaria de Estado de Transparência e Controle	SOLICITANTE
14/05/2026 16:55	Pedido Respondido	Governo do Estado do Maranhão/STC - Secretaria de Estado de Transparência e Controle

PARTE 2 – Resposta ao item 1



GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Processo: 2026.11122.00950

Assunto: Pedido de Acesso à Informação nº 1001004202642 - STC

DESPACHO

Em atenção ao questionamento Despacho 647 (ID 014562669) acerca da participação de servidores desta Corregedor Geral do Estado em capacitações relacionadas ao combate ao assédio moral e sexual, informa-se que os servidores que atuam no tratamento e apuração de denúncias participaram, nos últimos 04 (quatro) anos, de ações de capacitação voltadas à prevenção, enfrentamento e apuração de práticas de assédio no âmbito da Administração Pública.

As capacitações abrangeram temas relacionados à ética no serviço público, prevenção e combate ao assédio moral e sexual, direitos humanos, procedimentos de apuração, ouvidoria especializada, acolhimento institucional e responsabilização administrativa.

Ressalta-se, ainda, que o atual Corregedor Geral do Estado não apenas participou de atividades e capacitações relacionadas à temática objeto do presente pedido de informação, como também atua na qualidade de ministrante em cursos, palestras e ações formativas voltadas à prevenção e combate ao assédio moral e sexual no âmbito da Administração Pública.

No que se refere ao quantitativo de servidores 13 (Treze) participantes e à identificação das respectivas capacitações, seguem as informações disponíveis:

- Proteção, prova e responsabilização: padrões de atuação em assédio e discriminação;
- Assédio no ambiente de trabalho e o papel do controle;
- Curso Mulheres no Mundo do Trabalho - Escola Nacional de Administração Pública – Enap;
- Assédio Moral e Sexual no Serviço Público;
- Agosto Lilás: Como apurar assédio e discriminação no serviço público;
- Assédio Moral e Sexual no Ambiente de Trabalho;
- Prevenção e Enfrentamento do Assédio Sexual e Moral;
- Assédio Moral: O que saber e fazer;
- O ABC da apuração correccional de assédio sexual.

Por fim, destaca-se que esta Secretaria tem buscado incentivar continuamente a qualificação dos servidores que atuam na matéria, visando o aprimoramento dos procedimentos

de acolhimento, análise e apuração de denúncias relacionadas ao assédio moral e sexual no âmbito da Administração Pública Estadual.

DANIEL BARROS E SILVA RAMOS
Corregedor-Geral do Estado

Av. Professor Carlos Cunha, s/n - Bairro Calhau - CEP 65076-820 - São Luís - MA - <https://www.stc.ma.gov.br/>
Edifício Nagib Haickel



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL BARROS E SILVA RAMOS, CORREGEDOR-GERAL DO ESTADO**, em 11/05/2026, às 10:55, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ma.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **014600328** e o código CRC **81E743AC**.

PARTE 3 – Resposta ao item 2 e 3

ITEM 2		2020 à 14/05/2024			
ASSÉDIO MORAL	QUANTIDADE	FEMININO	MASCULINO	COLETIVO	NÃO IDENTIFICADO
2020	39	6	12	15	6
2021	34	8	7	11	8
2022	43	11	10	21	1
2023	114	45	8	58	3
2024	31	5	4	22	0
ASSÉDIO SEXUAL	QUANTIDADE	FEMININO	MASCULINO	COLETIVO	NÃO IDENTIFICADO
2020	5	5	0	0	0
2021	4	4	0	0	0
2022	7	3	2	2	0
2023	21	17	1	3	0
2024	13	11	1	1	0
ITEM 3	14/05/2024 à 03/2026				
ASSÉDIO MORAL	QUANTIDADE	FEMININO	MASCULINO	COLETIVO	NÃO IDENTIFICADO
2024	89	41	23	17	8
2025	235	83	46	100	6
2026	50	18	6	19	7
ASSÉDIO SEXUAL	QUANTIDADE	FEMININO	MASCULINO	COLETIVO	NÃO IDENTIFICADO
2024	23	17	4	0	2
2025	27	22	3	0	2
2026	4	4	0	0	0

PARTE 4 – Resposta ao item 4 e 6

Item 4) Existe alguma iniciativa por parte do Poder Executivo no sentido de modificar o Estatuto do Servidor (Lei 6.107/94) para fazer incluir entre as infrações disciplinares as condutas de assédio moral e assédio sexual? Caso exista, qual?

Resposta: Foi encaminhada proposta de alteração da Lei 6.107/94 por meio do processo 34.574/2023, atualmente tramitando sob o número 2024.11103.04758. Em que pese não tenha havido sugestão de inclusão das infrações de assédio moral e sexual inicialmente, a proposta foi alterada no curso do processo para prever essas condutas como infrações. Atualmente, este processo se encontra na Assessoria Jurídica do Gabinete do Governador do Estado para, caso aprovado, ser encaminhado projeto de lei à Assembleia Legislativa.

Item 6) O Decreto que instituiu a Ouvidoria Especializada (Decreto 39.054/2024) foi publicado em maio de 2024, em abril de 2025 foi publicada a Instrução Normativa n. 04/2025, que excluiu do escopo da Ouvidoria Especializada a o exame de admissibilidade e a apuração de casos de assédio nos órgãos e entidades em cuja estrutura existir legislação própria quanto a regime disciplinar. Por qual motivo essas instituições saíram do escopo original da política pública?

Resposta: Necessidade de maior especialização em face dos normativos disciplinares próprios; o aumento do número de processos envolvendo apuração de casos de assédio, somando-se aos processos da rotina ordinária, anterior à implantação da Ouvidoria Especializada e de sua centralização de processos; a baixa quantidade de servidores dedicados – de forma não exclusiva - à apuração desses processos de assédio na Secretaria de Transparência e Controle, o que, fatalmente, levaria ao aumento do acervo de processos em quantidade superior à capacidade de produção da equipe e retardaria a conclusão dos referidos processos

Destacamos que, ainda que os órgãos que possuem normativo disciplinar tenham tido devolvidas para suas estruturas as apurações dos casos de assédio, retirando do escopo instituições como as de segurança, que estão entre aquelas com maior número de denúncias (dados estatísticos anexos), restou prevista na própria norma (IN 4/2025) possibilidade de a apuração retornar à STC mediante o preenchimento de alguns requisitos, conforme previsto no art. 5º, parágrafo 1º.

PARTE 5 – Resposta ao item 6



GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Processo nº: 2026.11122.00950

Assunto: Pedido de Acesso à Informação nº 1001004202642 - STC

DESPACHO Nº 8 - ASCOM/STC

Em atenção ao Pedido de Acesso à Informação registrado no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC), sob o nº 1001004202642, encaminhado a esta Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/STC), seguem abaixo as informações solicitadas acerca da Ouvidoria Especializada de Prevenção e Combate ao Assédio (OESPA):

Contabilizamos um total de 29 postagens no Instagram, com conteúdo de diversos formatos, entre carrossel, reels e posts, e 17 matérias no site institucional, desde o lançamento da OESPA, em 2024, até o presente mês de maio de 2026. Segue detalhamento:

Quantitativo Matérias Site Institucional: 17 matérias

Quantitativo Posts Instagram: 18 posts

Quantitativo Reels Instagram: 11 reels

eletrônica.

São Luís/MA, data da assinatura

Atenciosamente,

LAISINELLY BARBOSA LACERDA
À CHEFE DA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Av. Professor Carlos Cunha, s/n - Bairro Calhau. São Luís - MA - CEP 65076-820

- <https://www.stc.ma.gov.br/>



Documento assinado eletronicamente por **LAISINELLY BARBOSA LACERDA, À CHEFE DA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO**, em 11/05/2026, às 11:53, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ma.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **014611264** e o código CRC **6660250A**.

Denúncias de assédio moral e sexual por órgãos de 2016 a 2026

Órgão	Assunto	Total
EMSERH	Assédio Moral	155
SEDUC	Assédio Moral	98
SEAP	Assédio Moral	82
IEMA	Assédio Moral	49
UEMA	Assédio Moral	42
CAEMA	Assédio Moral	37
SES	Assédio Moral	36
UEMASUL	Assédio Moral	28
DETRAN	Assédio Moral	14
AGED	Assédio Moral	9
SSP	Assédio Moral	9
STC	Assédio Moral	9
SECMA	Assédio Moral	8
PROCON	Assédio Moral	6
SEMU	Assédio Moral	6
SEAD	Assédio Moral	5
IPREV	Assédio Moral	3
SECOM	Assédio Moral	3
SEDIHPOP	Assédio Moral	3
VIVA	Assédio Moral	3
AGERP	Assédio Moral	2
INMEQ	Assédio Moral	2
MAPA	Assédio Moral	2
SECID	Assédio Moral	2
SEDES	Assédio Moral	2
SEEJUV	Assédio Moral	2
EGMA	Assédio Moral	1
EMAP	Assédio Moral	1
FUNAC	Assédio Moral	1
GOV - Governadoria	Assédio Moral	1
MOB	Assédio Moral	1
PGE	Assédio Moral	1
SAF	Assédio Moral	1
SEFAZ	Assédio Moral	1
SEGOV	Assédio Moral	1
SEPLAN	Assédio Moral	1

PERÍODO: 2016 à 2026

Órgão	Assunto	Total
SEDUC	Assédio Sexual	37
IEMA	Assédio Sexual	15
DETRAN	Assédio Sexual	11
SEAP	Assédio Sexual	11
EMSERH	Assédio Sexual	8
SES	Assédio Sexual	5
UEMA	Assédio Sexual	5
UEMASUL	Assédio Sexual	4
CAEMA	Assédio Sexual	3
SEDIHPOP	Assédio Sexual	3
SECMA	Assédio Sexual	2
SEMU	Assédio Sexual	2
STC	Assédio Sexual	2
CCL	Assédio Sexual	1
EGMA	Assédio Sexual	1
FUNAC	Assédio Sexual	1
SEDES	Assédio Sexual	1
SEPLAN	Assédio Sexual	1
SETUR	Assédio Sexual	1

PERÍODO: 2016 à 2026