

Boas práticas de governança pública: análise dos processos disciplinares decorrentes de assédio moral, instaurados no âmbito da (UTFPR), durante o biênio 2018/2019

RESUMO

O estudo aborda o assédio moral em universidades públicas. Questiona-se se é possível estabelecer critérios objetivos para descrever condutas de assédio moral, realizar o seu enquadramento legal e combatê-lo por meio de processos disciplinares e da propositura de ações judiciais numa instituição de ensino superior (IES) pública. O objetivo geral do estudo é propor o uso de boas práticas de governança pública no combate ao assédio moral em IES públicas com base na legislação e literatura sobre o tema e análise de processos disciplinares decorrentes de assédio moral, instaurados durante 2018 e 2019, na UTFPR. Trata-se de análise de conteúdo realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados da pesquisa trazem critérios para o enquadramento legal do assédio moral e um *checklist* de caracterização da conduta, dentre outras boas práticas de caráter preventivo e repressivo, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas e gestão de riscos da UTFPR.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública; Assédio Moral; Processo Administrativo Disciplinar; Universidades Públicas.

Eduardo Vacovski,
Universidade Tecnológica
Federal do Paraná
edski85@yahoo.com.br

Isaura Alberton De Lima,
Universidade Tecnológica
Federal do Paraná
alberton@utfpr.edu.br

Hilda Alberton De Carvalho,
Universidade Tecnológica
Federal do Paraná
hilda@utfpr.edu.br

Leslie De Oliveira Bocchino
Advocacia Geral da União
leslie@utfpr.edu.br

INTRODUÇÃO

O Brasil é, atualmente, um Estado Democrático de Direito, cuja função precípua, além de resguardar os direitos humanos e garantias fundamentais, é viabilizar o bem-estar da sociedade a partir do respeito aos direitos individuais e coletivos, sociais e políticos, consagrados na Constituição Federal de 1988. Neste sentido, ganham relevo fundamentos como a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, e ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insertos no caput do artigo 37 da Carta Magna, como norteadores da atividade estatal pátria. (BRASIL, 1988)

O serviço público é caracterizado por estrutura hierarquizada e burocrática, e pela estabilidade dos servidores públicos, os quais se submetem a avaliação periódica de desempenho. As universidades federais, além dessas características, apresentam ambiente composto por docentes, discentes, servidores técnicos e administrativos, estagiários e profissionais terceirizados. Para o alcance de sua finalidade e da eficiência administrativa, submetem-se aos ditames da Constituição Federal, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), da Lei nº 8.112/1990, e do Decreto nº 9.203/2017.

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) tem como foco a graduação, a pós-graduação, pesquisa e a extensão, tendo sido transformada em universidade a partir do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR), originado pela Escola de Aprendizes Artífices, fundada em 1909. Atualmente a UTFPR possui 13 campi e conta com a força de trabalho de 2.549 professores e 1.176 técnicos-administrativos. O número de estudantes regulares nos cursos técnicos, graduação e pós-graduação passa de 32 mil (UTFPR, 2017-2018)

O ambiente organizacional das universidades federais está sujeito a riscos como a prática de assédio moral. Este tipo de conduta agressiva, via de regra, é manifestada por meio de comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos, os quais põe em perigo o emprego ou degrada o ambiente de trabalho da vítima, acarretando prejuízos de ordem física, moral e material em desfavor da vítima e da própria instituição. O instrumento para apurar responsabilidades de servidores públicos por infrações praticadas no exercício de suas funções é o processo disciplinar, no caso da UTFPR, a Sindicância, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e Processo Administrativo Disciplinar Discente (PADD).

A pesquisa se justifica uma vez que o assédio moral acarreta doenças profissionais às suas vítimas e, por consequência, prejuízos ao ambiente organizacional em razão de afastamento para tratamento de saúde, queda de produtividade e de qualidade dos serviços prestados, e no caso de IES públicas, evasão universitária. Portanto, o estudo contribui para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas e gestão de riscos da UTFPR.

A questão norteadora da pesquisa é a seguinte: é possível estabelecer critérios objetivos para descrever condutas que caracterizem assédio moral, realizar o seu enquadramento legal, e buscar combatê-lo de maneira eficaz por meio de processo disciplinar e da propositura de ações judiciais numa instituição de ensino superior (IES) pública?

O objetivo presente estudo é propor o uso de boas práticas de governança pública no combate ao assédio moral em instituições de ensino superior públicas. A proposição será feita com fundamento na legislação pertinente e literatura especializada sobre o tema e por meio da análise dos processos disciplinares decorrentes de assédio moral, instaurados durante o biênio 2018/2019, no âmbito da UTFPR.

O presente artigo está dividido em três eixos. O primeiro é formado pela evolução histórica das reformas administrativas brasileiras, por conceitos e princípios relativos à administração pública; governança pública; gestão de pessoas; política de gestão de riscos da administração pública federal. O segundo é composto pelo tema assédio moral, análise da legislação pertinente e das possíveis consequências contra o assediador divididas em: Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar; Ação Penal; Ação de Improbidade Administrativa; Ação de Reparação de Danos. E o terceiro eixo pelos resultados da pesquisa.

METODOLOGIA

Trata-se de análise de conteúdo fundamentada em Bardin (1977), referente à UTFPR, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, classificada como aplicada, exploratória e descritiva (Gil, 2008), de caráter quantitativo e qualitativo (Lakatos; Marconi, 2005). A pesquisa documental relativa a processos disciplinares decorrentes de assédio moral abrange os 13 *campi* da UTFPR no período temporal compreendido entre janeiro de 2018 a novembro de 2019. O estudo está fundamentado nas obras de: Angelis (2015); Carvalho (2009); Hirigoyen (2006); Leymann (2019); Lima (2014); Lourenço (2016); Meza (2016); Moraes (2003); Oliveira (2014); Pereira (2015); Prado (2013); Soares (2008); Souza (2017); a respeito dos temas administração pública, governança pública, gestão de pessoas, gestão de riscos, assédio moral, *cyberbullying*, processo administrativo disciplinar, consultados por meio de livros, cartilhas, teses, dissertações, artigos, além de pesquisa em legislação, jurisprudência e informações extraídas de sítios da internet.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS, GOVERNANÇA PÚBLICA, GESTÃO DE PESSOAS E GESTÃO DE RISCOS

Moraes (2003, p. 310) conceitua administração pública como “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Assim, a administração pública deve buscar o alcance de sua finalidade em estrito cumprimento ao texto constitucional. Durante diferentes governos o Brasil passou por reformas legislativas e administrativas que modificaram tanto o funcionamento do Estado como do aparelho estatal e, por consequência, a prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Segundo Lourenço (2016), no contexto brasileiro, verificou-se a evolução da Gestão Pública por meio de três modelos distintos, o modelo patrimonialista, decorrente dos estados absolutistas do Século XVIII, vingou no país com o chamado Estado Oligárquico de 1889 até 1930, caracterizado por centralização, nepotismo,

corrupção e a ideia de controle do órgão público por parte dos soberanos. Em oposição a este modelo surgiu o modelo burocrático estatal, iniciado em 1930 no governo de Getúlio Vargas com o objetivo de acabar com a corrupção, era caracterizado pela impessoalidade, profissionalização, hierarquia funcional e pelo formalismo. Na década de 1990 operou-se no Brasil a migração do modelo burocrático para o modelo gerencial público, segundo o qual “o Estado não é mais prioritariamente um produtor de bens e serviços, mas um regulador da economia e da sociedade, tanto no aspecto econômico como em outras questões sociais relevantes” (LOURENÇO, 2016, p. 41).

Meza et al (2016) citam Andion (2012) ao ressaltarem a existência de uma quarta reforma denominada o Novo Serviço Público (NSP), decorrente de discussões sobre as reformas da administração pública brasileira ocorridas na metade dos anos 1990, devidamente respaldada em teorias democráticas e na cidadania para repensar o modelo de gestão pública. Cabe destacar que é possível traçar uma distinção entre os modelos (burocrático, gerencial e colaborativo) com base na forma de tratamento ao cidadão. No modelo burocrático, o cidadão é chamado de usuário dos serviços públicos. No modelo gerencial, por sua vez, os cidadãos são tratados com clientes, chamadas de parceiros ou *stakeholders* (ANGELIS, 2015).

No ano de 2017, durante o governo Michel Temer, foi editado o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Para melhor compreender onde se insere o combate ao assédio moral no contexto das práticas de governança pública, é pertinente analisá-lo sob a perspectiva da gestão de pessoas e da gestão de riscos.

Gestão de pessoas e governança pública

O Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) expressa práticas relativas ao mecanismo liderança didaticamente divididas em quatro componentes: L1 - Pessoas e competências “Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias”; L2 - Princípios e comportamentos “(...) as organizações devem contar, em seu quadro, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética”; L3 - Liderança organizacional “O modelo de liderança organizacional, também chamado de sistema de liderança (BRASIL, 2013b), decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência (BRASIL, 1967) e do modelo de governança adotado”; L4 - Sistema de governança “refere-se ao modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança”. Engloba atividades relacionadas a avaliação,

direcionamento e monitoramento da organização, além de processos de trabalho, informações e a relação de instâncias internas e externas de governança.

Cada um dos quatro componentes anteriormente listados possui relevância no contexto da governança pública. Todavia, cabe destacar o componente L2 para fins de boas práticas de gestão de pessoas em universidades federais. Segundo o TCU (2014), termos relacionados princípios e comportamentos podem ser assim definidos:

- Princípios de conduta: dizem respeito ao estabelecimento e ao incentivo à aplicação de princípios associados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à publicidade, à eficiência e à ética.
- Ética: significa tomar decisões e agir pautando-se pelo respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade.

O entendimento de Souza (2017) a respeito de boas práticas de governança pública está em consonância com as orientações do TCU por meio de: a) Alinhamento estratégico da gestão de pessoas com os objetivos organizacionais; b) Treinamento contínuo, gestão de talentos e gestão por competências, objetivando ter pessoas devidamente capacitadas, no lugar e no tempo certo para o desempenho das funções de RH; c) Envolvimento das partes interessadas nos processos de gestão de pessoas e nas decisões da alta administração; d) Comprometimento da administração com a definição de padrões de comportamento, visando fomentar a ética na organização; e) Mensuração de desempenho e monitoramento das atividades de gestão de pessoal: indicadores de desempenho, gerenciamento de riscos, transparência e prestação de contas.

Conforme as informações veiculadas no *site* institucional, os valores da UTFPR (2017) são:

- ÉTICA: gerar e manter a credibilidade junto à sociedade.
- DESENVOLVIMENTO HUMANO: formar o cidadão integrado no contexto social.
- INTEGRAÇÃO SOCIAL: realizar ações interativas com a sociedade para o desenvolvimento social e tecnológico.
- INOVAÇÃO: efetuar a mudança por meio da postura empreendedora.
- QUALIDADE e EXCELÊNCIA: promover a melhoria contínua dos serviços oferecidos para a satisfação da sociedade.
- SUSTENTABILIDADE: assegurar que todas as ações se observem sustentáveis nas dimensões sociais, ambientais e econômicas.

As boas práticas de governança pública como balizadores a serem aplicados para fins de aprimoramento da gestão de pessoas ganham especial relevo no contexto do tema assédio moral. Isto porque, ocorrência desta prática pernicioso no âmbito da UTFPR, viola o código de ética e conduta da instituição, implica desrespeito aos valores de ética, qualidade e excelência anteriormente listados, justificando, por consequência a instauração de processo disciplinar com o propósito de se apurar responsabilidades.

Política de gestão de riscos da administração pública federal

O TCU conceitua risco como “o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos”. (TCU, 2018, p.8)

O art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 9.203/2017, define gestão de riscos como:

(...) o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (BRASIL, 2017)

A alínea “b” do art. 18 da Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU Nº 01, de 2016, aplicável aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, já previa a importância de se preservar a imagem e reputação da entidade perante a sociedade. O art. 3º, inciso II, do Decreto nº 9.203/2017, prevê a integridade como um dos princípios da governança pública. Diante de tais normativas, observa-se que as universidades federais devem seguir a política de gestão de riscos da administração pública federal com o propósito de aprimorar sua gestão, prestando bons serviços e resguardando, assim, a sua imagem e reputação perante a sociedade.

A Portaria CGU nº 1.089/2018 traz os conceitos de Programa de Integridade e Riscos. Nesta esteira, cabe destacar a importância dos Órgãos de Assessoramento da Procuradoria Geral Federal (PGF) para viabilizar ações relacionadas à integridade e gestão de riscos. De acordo com Oliveira (2014, p. 44) “não se pode esquecer que o mercado da administração pública – de forma direta e indireta – é o povo, a população, a comunidade. Portanto, a finalidade de um administrador público é servir – atender, orientar, prestar serviços”. Neste contexto, ressalta-se a ideia de governança pública posta em prática por meio de uma política de gestão de riscos capaz de viabilizar aos órgãos e entidades públicas o alcance de suas missões institucionais com segurança e eficiência.

A UTFPR tem como missão desenvolver a educação tecnológica de excelência por meio do ensino, pesquisa e extensão, interagindo de forma ética, sustentável, produtiva e inovadora com a comunidade para o avanço do conhecimento e da sociedade. E tem como visão ser modelo educacional de desenvolvimento social e referência na área tecnológica (UTFPR, 2017).

As boas práticas de governança pública e o cumprimento de um programa de gestão de riscos são instrumentos desejáveis e necessários para viabilizar o alcance da missão institucional de órgãos públicos e entidades da administração pública federal. Os riscos à imagem e reputação podem decorrer de condutas que violem os princípios da administração pública insertos no caput do art. 37 da Constituição Federal. No caso do assédio moral praticado no ambiente organizacional de universidades federais, verifica-se violação aos princípios da Administração Pública, o que pode dar ensejo à abertura de sindicância e processo administrativo

disciplinar visando a apuração de responsabilidades, bem como a propositura de ação penal, ação de reparação de danos e ação de improbidade administrativa em desfavor do assediador.

Os principais riscos a serem ponderados na eventual ocorrência de assédio moral em universidades públicas são: a) Condenações judiciais; b) Licença do servidor assediado para tratamento de saúde; c) Reputação e imagem da instituição; d) Evasão universitária.

Condenações judiciais por danos materiais ou danos morais decorrentes de assédio moral individual ou coletivo podem impactar significativamente no orçamento de uma universidade pública em função da realocação de recursos para fazer frente a uma indenização, comprometendo, assim, o pagamento de despesas e a realização de investimentos necessários para o alcance de sua missão institucional, além de outros riscos anteriormente elencados.

ASSÉDIO MORAL

Carvalho (2009, p. 56-59) destaca a importância de quatro estudiosos que apresentaram o tema assédio moral de forma seminal: Heinz Leymann; Harald Ege; Marie-France Hirigoyen; Margarida Maria Silva Barreto. O pesquisador alemão Heinz Leymann, radicado na Suécia, publicou em 1984 uma pesquisa sobre os impactos da exposição da pessoa a comportamento degradante no trabalho. O estudioso “introduziu o conceito de *mobbing* para descrever as formas austeras de assédio dentro de organizações empresariais”. Harald Ege, também alemão, iniciou estudo sobre o *mobbing* na Itália, mais precisamente na Universidade de Bologna, publicando em 1996 a primeira obra difundindo este fenômeno social em língua italiana. Marie-France Hirigoyen, por sua vez, publicou em 2000 a obra *Assédio moral – a violência perversa do cotidiano*, por meio da qual denunciou e divulgou o fenômeno ao mundo. Por último, o autor cita a contribuição da médica brasileira Margarida Maria Silva Barreto, cujo trabalho pioneiro na seara da psicologia social, realizado por meio de entrevistas com mais de 2000 trabalhadores e 97 empresas durante 4 anos, aborda especificamente o assédio moral que atinge trabalhadores vitimados pela infortunística e suas consequências.

Soares (2015, p.114) relata que a partir da tradução do termo *harassment* para o francês *harcèlement* moral por Marie-France Hirigoyen, é que o fenômeno ganhou visibilidade não só na França como em outros países chegando oficialmente no Brasil com a proposição do Projeto de Lei nº 0425/1999, posteriormente convertido na Lei Municipal de São Paulo n.º 13.288/2002, e com os estudos da já citada médica Margarida Maria Silva Barreto. O autor emenda que no Brasil o termo originariamente usado para descrever o fenômeno é o assédio moral no trabalho, entretanto, são usados como sinônimos os termos e expressões: *mobbing*; *bullying* e *acoso* psicológico.

Soares (2015, p.47-49) cita que alguns estudiosos das relações de trabalho, a exemplo de Hirigoyen; Aguiar; Guedes; Leymann, afirmam que a identificação do fenômeno do assédio moral não é algo novo, mas remonta às origens do próprio trabalho. Entretanto, esta prática nefasta foi evidenciada somente a partir do último quartel do século passado em função das proporções epidêmicas

recorrentemente constatadas em diferentes ambientes organizacionais de diferentes localidades estudadas.

Segundo Marie-France Hirigoyen, assédio moral no trabalho pode ser conceituado como:

Toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradando o ambiente de trabalho (HIRIGOYEN, 2006, p. 36).

Carvalho (2009, p. 64-69) afirma que o assédio moral pode ser classificado nas seguintes modalidades: a) Vertical descendente (praticado pelo superior hierárquico contra o trabalhador); b) Horizontal simples e coletivo (praticado por um ou mais colegas de serviço); c) Vertical ascendente (praticado do subordinado contra o superior hierárquico). De acordo com Senado Federal (2015), o assédio moral também pode ser classificado como Misto: “consiste na cumulação do assédio moral vertical e do horizontal. A pessoa é assediada por superiores hierárquicos e também por colegas de trabalho com os quais não mantém relação de subordinação” (SENADO FEDERAL, 2011, p.8). O documento também informa que, além da degradação deliberada das condições de trabalho, são pressupostos do assédio moral “a repetição (habitualidade); intencionalidade (fim discriminatório); direcionalidade (agressão dirigida a pessoa ou a grupo determinado); e temporalidade (durante a jornada de trabalho, repetição no tempo)”. Para que o assédio moral ocorra, no entanto, são necessários os seguintes elementos caracterizadores: o sujeito ativo (perverso); sujeito passivo (vítima); conduta; reiteração e sistematização; consciência do agente (sujeito ativo).

Leymann (2019) entende que o “terror psicológico ou assédio moral na vida profissional envolve comunicação hostil e antiética, que é dirigida de maneira sistemática por um ou mais indivíduos” deve ocorrer com uma certa frequência para ser considerado como tal, ao menos uma vez por semana e com duração de pelo menos seis meses. Hirigoyen (2002, p.66), afirma que algumas das condutas exemplificadas a seguir podem caracterizar assédio moral: “insinuações desdenhosas; gestos de desprezo diante da vítima (suspiros, olhares desdenhosos, levantar de ombros); espalhar rumores; problemas psicológicos são atribuídos a pessoa, zombaria de deficiências físicas ou de seu aspecto de origem ou nacionalidade (...)”, dentre outras condutas.

Segundo MPF (2015) condutas correspondentes a deterioração proposital das condições de trabalho que, realizadas de forma direta ou indireta, contextualizada, sistemática e repetitiva, podem configurar o assédio moral. O atentado contra a dignidade; isolamento e recusa de comunicação; violência verbal ou física também podem caracterizar assédio moral e ocorrer isolada ou conjuntamente com a deterioração proposital das condições de trabalho. Contudo, de acordo com Senado Federal (2018) existem condutas lícitas a exemplo do exercício regular do poder diretivo; poder resilitório; poder disciplinar, e condutas ilícitas como a gestão por injúria; agressões pontuais; más condições de trabalho, que não

configuram assédio moral, embora as condutas classificadas com ilícitas sejam reprováveis

No caso de IES a ascendência que existe entre professor/aluno é clara e a conduta assediadora é incompatível com a moralidade pública e dignidade no exercício da função pública. Neste sentido, Prado (2013) cita Prado (2007, p. 260) “na ascendência, elemento normativo do tipo, não se exige uma carreira funcional, mas apenas uma relação de domínio, de influência, de respeito e até mesmo de temor reverencial”.

A internet se tornou uma ferramenta indispensável para a sociedade, sobretudo na última década, seja para comunicações, seja para o envio de documentos ou para o acesso às informações. O assédio moral, entretanto, pode ser praticado em meio virtual na forma de *cyberbullying*, que segundo Lima (2014, p.6) “é o *bullying* praticado através dos meios eletrônicos: trata-se do uso da tecnologia da informação e comunicação (e-mails, celulares, SMS, fotos publicadas na Internet, sites difamatórios, publicação de mensagens ofensivas ou difamatórias em ambientes *on line*, etc.)”. Desta forma, o assédio moral pode se manifestar em meio virtual trazendo prejuízos às suas vítimas.

APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Os resultados da pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, bem como da análise de conteúdo sobre assédio moral em IES públicas são fruto de dissertação de mestrado elaborada pelo autor, cujo conteúdo foi sintetizado no presente artigo. O recorte temporal pesquisado compreende o período de janeiro de 2018 a dezembro de 2019, foram mapeados um total de 160 processos disciplinares disponibilizados por meio de listagem extraída do sistema de informática usado pelo setor de auditoria interna da UTFPR. Desses processos, após triagem, chegou-se a um total de onze (11) processos disciplinares que abordaram a ocorrência do fenômeno do assédio moral no âmbito da UTFPR dentre três (3) PADD's, quatro (4) PAD's e quatro (4) Sindicâncias selecionados, sete (7), constatou-se que foram arquivados por motivos diversos, que perpassam pela ausência de provas até a não ocorrência de qualquer infração.

No que tange à identificação de critérios objetivos de caracterização e de enquadramento legal da conduta de assédio moral, a partir de uma interpretação sistemática do conteúdo da decisão exarada no REsp 1286466/RS, por meio da qual o Superior Tribunal de Justiça - STJ entendeu que a conduta de assédio moral configura improbidade administrativa nos termos do *caput* do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a ser relacionada com os artigos 116 e 117 da Lei nº 8.112/90. A caracterização de improbidade administrativa implica pena de demissão do serviço público conforme prevê o art. 132 da Lei n.º 8.112/1990.

Tendo por objetivo aprimorar a forma de apurar responsabilidades quando da suspeita ou ocorrência de conduta de assédio moral, propõe-se o uso do *checklist* a seguir exposto, concebido pelo pesquisador, com base no conceito, critérios de caracterização e exclusão do assédio moral.

Checklist - caracterização de conduta de assédio moral

1) Qual tipo de conduta abusiva a suposta vítima alega ter sofrido ou estar sofrendo?

- Agressão verbal (ameaça, gritos, boatos, ofensas, etc)
- Agressão física (vias de fato, invasão da privacidade, etc)
- Ação
- Omissão
- Redes sociais (publicações escritas, fotos, etc)

Descreva a(s) conduta(s) abusiva(s):

2) Qual a frequência das agressões?

- Diária
- Semanal
- Mensal

3) Há quanto tempo as agressões vem ocorrendo?

- Menos de 6 meses
- Mais de 6 meses.

Desde quando?

4) Outras pessoas presenciaram ou presenciaram as condutas abusivas?

- Sim. Quem?
- Não

5) Outras pessoas sofrem ou sofreram diretamente as mesmas condutas abusivas praticadas de forma reiterada pelo mesmo agressor?

- Sim. Quem?
- Não

6) Qual o grau de hierarquia do agressor em relação à suposta vítima?

- Superior hierárquico
- Subordinado
- Mesmo nível hierárquico
- Mais de um agressor em níveis diferentes. Quais?

7) Existe alguma divergência de caráter político e/ou ideológico entre vítima e agressor?

- Sim. Qual?
- Não

8) Qual o tipo de dano sofrido pela suposta vítima?

- Saúde física e/ou mental
- Dano material
- Outro

9) Sofreu deterioração proposital das condições de trabalho (Ex. retirada da autonomia; críticas constantes; falta de instrumentos de trabalho; impedimento de promoção, prazos excessivamente curtos para o cumprimento de tarefas; vigilância excessiva, etc.)?

- Sim. Descreva a situação
- Não

10) Sente-se desestimulado (a) a continuar trabalhando ou estudando na UTFPR?

- Sim. Por que?
- Não

11) A vítima precisou realizar algum tipo de tratamento médico ou psicológico com ou sem afastamento das atividades laborais e/ou acadêmicas em razão das condutas abusivas sofridas?

- Sim. Qual o tratamento e por quanto tempo?
- Não

12) A suposta vítima sente a sua dignidade acadêmica ou laboral agredida? (Ex. sofre boatos; ironias; insinuações maldosas; suspiros indicando tédio quando emite alguma opinião; gestos que indicam desprezo, monitoramento da permanência no banheiro, etc.)?

Checklist - caracterização de conduta de assédio moral

() Sim. Descreva a conduta abusiva
() Não

13) A suposta vítima sofre isolamento ou recusa de comunicação? (Ex. o assediador evita cumprimentar ou se comunica somente por e-mail com a vítima; é isolada dos demais colegas de trabalho; a presença da vítima é ignorada propositalmente, etc.)?

() Sim. Descreva a conduta abusiva
() Não

14) A conduta abusiva afeta de forma direta ou indireta a imagem da UTFPR?

() Sim. Por que?
() Não

Fonte: o autor (2019)

As boas práticas de governança pública podem ser usadas em caráter preventivo a ocorrência de assédio moral. Sob o enfoque a gestão de pessoas, recomenda-se a adoção das boas práticas de governança e gestão de pessoas aplicáveis ao setor público citadas por Souza, (2017, p. 104), inserindo-se a discussão do assunto assédio moral em cada uma delas:

- Alinhamento estratégico da gestão de pessoas com os objetivos organizacionais
- Treinamento contínuo, gestão de talentos e gestão por competências, objetivando ter pessoas devidamente capacitadas, no lugar e no tempo certo para o desempenho das funções de RH
- Envolvimento das partes interessadas nos processos de gestão de pessoas e nas decisões da alta administração
- Comprometimento da administração com a definição de padrões de comportamento, visando fomentar a ética na organização
- Mensuração de desempenho e monitoramento das atividades de gestão de pessoal: indicadores de desempenho, gerenciamento de riscos, transparência e prestação de contas.

Sob a perspectiva da gestão de riscos é preciso atentar para o fato de que os principais riscos a serem ponderados na eventual ocorrência de assédio moral em universidades públicas são: condenações judiciais; licença da vítima para tratamento de saúde; reputação e imagem da instituição; evasão universitária. Para mitigar os riscos suscitados recomenda-se as seguintes ações:

- Alinhamento estratégico da gestão de riscos com a gestão de pessoas da instituição por meio de ações integradas com o propósito de inibir a conduta de assédio moral e, por consequência, evitar o surgimento de novas vítimas e condenações judiciais.
- Estimular a formalização de denúncias por assédio moral através dos canais de comunicação pertinentes da instituição
- Monitoramento do uso do nome ou menções à instituição publicadas em redes sociais.

Em caráter repressivo, as boas práticas de governança pública podem ser consideradas pelas comissões processantes, julgador e instâncias julgadoras de processos administrativos disciplinares com o propósito de desestimular a referida conduta, incluindo o enquadramento legal da conduta voltado à caracterização de

improbidade administrativa na esfera administrativa; ação penal; ação judicial de reparação de danos por meio de ação judicial fundamentada nos artigos 5º, incisos V e X, da Constituição Federal de 1988 e artigos 186, 187 e 927 do Código Civil de 2002 e ação de regresso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou investigar e compreender a ocorrência do fenômeno do assédio moral no âmbito da UTFPR. A questão que norteou a pesquisa buscou investigar se é possível estabelecer critérios objetivos para descrever condutas que caracterizem assédio moral, realizar o seu devido enquadramento legal, e buscar combatê-lo de maneira eficaz por meio de processo disciplinar e da propositura de ações judiciais numa instituição de ensino superior (IES) pública.

Em que pese a inexistência de legislação federal expressa a tipificar a conduta de assédio moral, por meio da pesquisa foi possível conceber e propor o uso de boas práticas de governança pública no combate ao assédio moral em IES públicas como o uso da decisão paradigma exarada pelo STJ quando do julgamento do REsp 1286466/RS, do artigo 11 da LIA e dos artigos 116 e 117 da Lei n.º 8.112/1990, os quais dão subsídios para o enquadramento legal da conduta de assédio moral como improbidade administrativa; a adesão ao uso do *checklist* de caracterização da conduta de assédio moral concebido pelo pesquisador. Além disso, foram apresentadas boas práticas de governança pública como balizadores a serem aplicados em caráter preventivo e repressivo contra o assédio moral em IES públicas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão de pessoas e gestão de riscos da UTFPR.

Good practices in public governance: Analysis of disciplinary processes resulting from moral harassment, instituted within the scope of (UTFPR), during the 2018/2019 biennium.

ABSTRACT

The study addresses bullying in public universities. It is questioned whether it is possible to establish objective criteria to describe conduct of moral harassment, carry out its legal framework and fight it through disciplinary proceedings and the filing of lawsuits in a public higher education institution (HEI). The general objective of the study is to propose the use of good practices in public governance in the fight against moral harassment in public HEIs based on legislation and literature on the subject and analysis of disciplinary processes resulting from moral harassment, established during 2018 and 2019, at UTFPR . This is content analysis carried out through bibliographic and documentary research. The research results bring criteria for the legal framework of moral harassment and a checklist of characterization of conduct, among other good practices of a preventive and repressive nature, thus contributing to the improvement of people management and risk management at UTFPR.

KEYWORDS: Public Governance; Moral Harassment; Disciplinary Administrative Process; Public Universities.

REFERÊNCIAS

ANGELIS, Cristiano Trindade de. **A Emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Artigo publicado em: Planejamento e Políticas Públicas (PPP), Brasília, n. 45, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6639>>. Acesso em 1 ago. 2019.

ASSÉDIO MORAL NO TRABALHO. **Assédio moral**. Disponível em:<www.assediomoral.org>. Acesso em 6 ago. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Assédio moral, assédio sexual e discriminação**: saiba mais sobre essas distorções de conduta no ambiente de trabalho. Ouvidoria do Ministério Público Federal, Comitê Gestor de Gênero e Raça. – Brasília : MPF, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Competência e Missão da PGF**. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/218973>. Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4. **AC nº 5034505-75.2013.4.04.7000/PR**. Relator: Luís Alberto Azevedo Aurvalle. Data e Hora: 20/04/2017 16:43. Disponível em:<https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=8892358&termosPesquisados=ICdhc3NIZGlVIG1vcmFsJyA=>>. Acesso em 6 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4. **AC 5021699-76.2011.4.04.7000**, Quarta Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 20/11/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6797904&termosPesquisados=YXNzZWVpbyBtb3JhbCBjb2xldGI2bw==>>. Acesso em 6 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **REsp 1286466/RS**, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 03/09/2013, DJe 18/09/2013. Disponível em:<<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em 6 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de gestão de riscos** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

CARVALHO, Nordson Gonçalves De. **Assédio Moral na relação do trabalho**. 1ª ed. - São Paulo: Rideel, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. 11 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral: a violência perversa no cotidiano**. Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 17. In: Alkimin, Maria Aparecida. **Assédio Moral na relação de emprego**. 1. ed. 2005, 2. tir. Curitiba: Juruá, 2006. p.36.

LAKATOS, Eva Maria e Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LEYMANN, Heinz. **A definição de assédio moral nos locais de trabalho**. Disponível em:<<http://www.leymann.se/English/12100E.HTM>>. Acesso em: 7 dez. 2019.

LIMA, Gisele Truzzi de. **Cyberbullying, Cyberstalking e redessociais: os reflexos da perseguição digital**. Disponível em: <https://giseletruzzi.jusbrasil.com.br/artigos/673828655/cyberbullying-cyberstalking-e-redes-sociais?ref=topic_feed>. Acesso em: 10 nov 2019.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: InterSaberes, 2016

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. P.113.

MEZA et al. In: **Gestão e governança pública: aspectos essenciais.** / Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

MORAES, Alexandre De. **Direito constitucional.** 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: foco na otimização do modelo administrativo.** São Paulo: Atlas, 2014

PEREIRA, Mariana Polli. **O Cyberbullying e as repercussões jurídicas na sociedade digital.** Revista Jus.com.br. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/39613/o-cyberbullying-e-as-repercussoes-juridicas-na-sociedade-digital>>. Acesso em: 10 nov 2019.

PRADO, Sibila Stahlke. **Bullying e responsabilidade civil: alguns aspectos essenciais.** Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 102, n. 933, p. 501-548, jul. 2013.

SENADO FEDERAL. Diretoria-Geral Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. **Assédio moral e sexual.** SEEP, 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-assedio-moral-e-sexual>>. Acesso em 8 jul. 2019

SOARES Leandro Queiroz. **Interações socioprofissionais e assédio moral no trabalho.** São Paulo. Casa do Psicólogo 2008

SOUZA, Ana Luiza Leonel de. **Boas práticas de governança e gestão de pessoas: um estudo de caso na Marinha do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, 2017. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/3974/1/Dissert%20Ana%20Luiza%20L%20de%20Souza.pdf>>. Acesso em 6 ago. 2019.

Recebido: 28/02/2020
Aprovado: 29/03/2021
DOI: 10.3895/rts.v17n47.11694

Como citar: Vacovski, E. et al. Boas práticas de governança pública: análise dos processos disciplinares decorrentes de assédio moral, instaurados no âmbito da (UTFPR), durante o biênio 2018/2019. **Rev. Tecnol. Soc.**, Curitiba, v. 17, n. 47, p.265-280, abr./jun., 2021. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/11694>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

