

**ASSÉDIO MORAL E  
EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA  
AUTORIDADE  
ADMINISTRATIVA NO  
SERVIÇO PÚBLICO: UMA  
PROPOSTA DE MATRIZ  
ANALÍTICO-  
PROCEDIMENTAL DE  
DIAGNÓSTICO**

**WORKPLACE HARASSMENT AND THE LEGITIMATE EXERCISE OF  
ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN THE PUBLIC SERVICE: A PROPOSED  
ANALYTICAL-PROCEDURAL DIAGNOSTIC FRAMEWORK**

Ciências Sociais Aplicadas • 25/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/782360866](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/782360866)

---

Djalma Leandro Junior<sup>1</sup>

---

## RESUMO

O artigo analisa critérios para distinguir assédio moral, conflito organizacional, inadequação gerencial e exercício legítimo da autoridade administrativa no serviço público. Por abordagem qualitativa, baseada em revisão narrativa estruturada e pesquisa documental, propõe compreender certas formas de assédio moral hierárquico como desvio do poder hierárquico. Como contribuição, apresenta matriz analítico-procedimental de diagnóstico fundada em sete dimensões: finalidade, reiteração, proporcionalidade, isonomia, assimetria de poder, impactos e contexto institucional. Conclui que a aplicação integrada desses critérios pode reduzir subjetivismos, qualificar respostas institucionais e ampliar a segurança jurídica.

**Palavras-chave:** assédio moral; serviço público; poder hierárquico; conflito organizacional; desvio de finalidade; governança pública.

## ABSTRACT

This article analyzes criteria for distinguishing moral harassment, organizational conflict, managerial inadequacy, and the legitimate exercise of administrative authority in the public service. Based on a qualitative approach, structured narrative review, and documentary research, it argues that certain forms of hierarchical moral harassment may be understood as a misuse of hierarchical authority. As its main contribution, it proposes an analytical-procedural diagnostic matrix based on seven dimensions: purpose, repetition, proportionality, equal treatment, power asymmetry, impacts, and institutional context. It concludes that the integrated application of these criteria may reduce subjectivism, improve institutional responses, and enhance legal certainty.

**Keywords:** moral harassment; public service; hierarchical authority;

organizational conflict; abuse of administrative power; public governance.

## **1. INTRODUÇÃO**

As transformações nas relações de trabalho intensificaram a preocupação com a proteção da dignidade da pessoa nos ambientes organizacionais, especialmente diante de práticas capazes de produzir violência psicológica, exclusão, adoecimento e degradação das condições laborais. Nesse contexto, o assédio moral passou a ocupar espaço relevante nas agendas acadêmicas, institucionais e regulatórias, constituindo objeto de investigação multidisciplinar nos campos do Direito, da Psicologia Organizacional, da Administração Pública e da Saúde Ocupacional.

No plano internacional, a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho conferiu maior densidade normativa ao reconhecimento da violência e do assédio no mundo do trabalho. No Brasil, órgãos públicos passaram a estruturar políticas de prevenção e enfrentamento ao assédio moral, ao assédio sexual e à discriminação, com destaque para iniciativas do Conselho Nacional de Justiça, da Controladoria-Geral da União e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Esse avanço institucional, embora relevante, evidencia um desafio ainda sensível: distinguir, com maior precisão, o assédio moral, os conflitos organizacionais e o exercício legítimo da autoridade administrativa. A questão assume especial importância no serviço público, cuja organização funcional é marcada por hierarquia, competências legais, deveres de supervisão, avaliação de

desempenho, distribuição de tarefas, fiscalização de resultados e responsabilização administrativa.

A Administração Pública opera mediante relações de autoridade juridicamente legitimadas. Aos gestores públicos são conferidas competências para coordenar equipes, definir prioridades, corrigir falhas, exigir prazos, avaliar desempenho e adotar medidas necessárias à continuidade e à eficiência dos serviços públicos. Quando exercidas com finalidade pública, proporcionalidade, impessoalidade, urbanidade e respeito à dignidade funcional, tais prerrogativas integram o exercício regular da autoridade administrativa.

Por essa razão, cobranças por produtividade, críticas técnicas, avaliações desfavoráveis, redistribuição de tarefas ou providências gerenciais não podem ser automaticamente interpretadas como assédio moral. A vida organizacional comporta tensões, desconfortos, conflitos e decisões impopulares. Isso não significa, contudo, que a autoridade administrativa esteja imune a controle. Os mesmos instrumentos conferidos ao gestor para realizar o interesse institucional podem ser desviados de sua finalidade e convertidos em mecanismos de perseguição, humilhação, isolamento, retaliação ou degradação funcional.

O presente artigo busca responder à seguinte questão: como distinguir, de forma metodologicamente estruturada e tecnicamente fundamentada, o exercício legítimo da autoridade administrativa, os conflitos organizacionais e as práticas caracterizadoras de assédio moral no serviço público?

A hipótese adotada sustenta que a caracterização do assédio moral não pode depender exclusivamente da percepção subjetiva dos envolvidos, embora essa percepção seja relevante para a compreensão do caso concreto. Defende-se que a análise deve considerar, de forma integrada, elementos verificáveis relacionados à finalidade da conduta, à reiteração, à proporcionalidade, à isonomia, à assimetria de poder, aos impactos individuais e organizacionais e ao contexto institucional.

O objetivo geral consiste em propor modelo analítico apto a diferenciar exercício legítimo do poder hierárquico, conflito organizacional, inadequação gerencial e assédio moral no serviço público. Como objetivos específicos, busca-se examinar os limites do poder hierárquico; analisar a evolução conceitual do assédio moral; diferenciar assédio moral de conflitos organizacionais; propor a categoria do desvio do poder hierárquico; e apresentar matriz analítico-procedimental de diagnóstico aplicável à análise institucional de situações complexas.

A contribuição específica do artigo reside na articulação entre a literatura sobre violência psicológica no trabalho, a teoria administrativista do abuso de poder e do desvio de finalidade, e os referenciais contemporâneos de governança pública e gestão de riscos psicossociais. A partir dessa articulação, propõe-se compreender determinadas manifestações de assédio moral hierárquico como formas específicas de desvio do poder hierárquico, sempre que prerrogativas legítimas de chefia sejam utilizadas para fins incompatíveis com a finalidade pública, a dignidade funcional e os deveres de boa administração.

## **2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica e propositiva, com a finalidade de examinar critérios de diferenciação entre exercício legítimo da autoridade administrativa, conflito organizacional, inadequação gerencial e assédio moral no serviço público. A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pela natureza complexa e contextual do objeto, que exige interpretação integrada de categorias jurídicas, organizacionais, psicológicas e institucionais.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão narrativa estruturada da literatura e pesquisa documental. A revisão bibliográfica considerou obras e artigos nacionais e internacionais sobre assédio moral, mobbing, workplace bullying, conflito organizacional, poder hierárquico, abuso de poder, desvio de finalidade, riscos psicossociais, segurança psicológica, integridade e governança pública. Foram selecionadas referências com pertinência direta ao problema de pesquisa, relevância teórica ou normativa e utilidade para a formulação das dimensões analíticas da matriz proposta.

A pesquisa documental compreendeu a análise de normas, políticas públicas, guias institucionais e referenciais administrativos relacionados à prevenção e ao enfrentamento do assédio moral, do assédio sexual e da discriminação, bem como à governança pública e aos limites do exercício da autoridade administrativa. Foram examinados documentos de organismos internacionais e de órgãos públicos brasileiros, especialmente a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.784/1999, o Decreto nº 9.203/2017, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério

Público, o Guia Lilás da Controladoria-Geral da União e referenciais de governança aplicáveis à Administração Pública.

A análise foi realizada em três etapas. Na primeira, procedeu-se à leitura exploratória das fontes, com identificação de conceitos e categorias relevantes. Na segunda, realizou-se leitura analítica e agrupamento do material em torno dos eixos assédio moral, conflito organizacional, poder hierárquico, desvio de finalidade, governança pública e riscos psicossociais. Na terceira, promoveu-se a integração crítica dessas categorias, com o objetivo de construir dimensões aptas a orientar a distinção entre gestão legítima, conflito organizacional, inadequação gerencial e assédio moral.

A partir desse procedimento, foram sistematizadas sete dimensões diagnósticas: finalidade, reiteração, proporcionalidade, isonomia, assimetria de poder, impactos individuais e organizacionais e contexto institucional. O estudo não realiza pesquisa empírica com vítimas, gestores, comissões institucionais ou processos administrativos concretos. A matriz proposta possui natureza interpretativa e orientadora, devendo ser compreendida como ferramenta de apoio à análise institucional, dependente de avaliação contextual e fundamentada de cada situação concreta.

## **2.1. Processo de Construção e Validação Conceitual da Matriz**

A matriz analítico-procedimental proposta neste estudo não resulta da simples agregação de elementos doutrinários, mas de um processo de síntese teórico-conceitual orientado pelo problema de pesquisa. Sua elaboração partiu da identificação recorrente, na literatura especializada e nos referenciais normativos, dos principais fatores utilizados para distinguir o exercício legítimo da autoridade

administrativa das práticas caracterizadoras do assédio moral no serviço público.

Inicialmente, procedeu-se ao levantamento das categorias analíticas presentes na literatura nacional e internacional sobre assédio moral, workplace bullying, abuso de poder, conflito organizacional, riscos psicossociais e governança pública. Paralelamente, foram examinados os referenciais normativos que disciplinam a atuação administrativa, especialmente aqueles relacionados aos princípios da legalidade, finalidade, proporcionalidade, impessoalidade, integridade e proteção da dignidade da pessoa humana.

Na etapa seguinte, as categorias identificadas foram submetidas a um processo de análise comparativa, buscando verificar sua recorrência, complementaridade e capacidade explicativa. Observou-se que diferentes autores enfatizam aspectos distintos do fenômeno: alguns privilegiam a reiteração das condutas; outros destacam a assimetria de poder, os impactos psicossociais, a finalidade da atuação ou o contexto organizacional. Embora apresentadas sob terminologias diversas, essas categorias revelaram significativa convergência quanto aos elementos considerados relevantes para a caracterização do assédio moral.

A partir dessa convergência, procedeu-se à sistematização das categorias em sete dimensões analíticas integradas: finalidade da conduta, reiteração, proporcionalidade, isonomia, assimetria de poder, impactos individuais e organizacionais e contexto institucional. Essas dimensões não pretendem representar uma classificação exaustiva do fenômeno, nem constituem critérios autônomos de decisão. Ao contrário, foram estruturadas como componentes interdependentes de um modelo interpretativo

destinado a reduzir subjetividades e favorecer análises institucionais mais consistentes.

A opção por essas sete dimensões decorreu da constatação de que cada uma corresponde a um aspecto recorrente na literatura e nos referenciais normativos examinados, além de representar um elemento indispensável para diferenciar quatro situações frequentemente confundidas na prática administrativa: o exercício legítimo da autoridade, o conflito organizacional, a inadequação gerencial e o assédio moral. A exclusão de qualquer uma dessas dimensões reduziria a capacidade explicativa da matriz, ao passo que a inclusão de categorias adicionais mostrou-se redundante ou absorvida pelas dimensões já estabelecidas.

Por essa razão, a matriz proposta deve ser compreendida como um modelo analítico de natureza heurística e interpretativa, cuja utilidade depende da apreciação contextual dos casos concretos e da análise integrada dos elementos disponíveis. Sua validade, entretanto, permanece aberta à verificação empírica por pesquisas futuras, que poderão aperfeiçoar, expandir ou revisar suas categorias à luz da experiência institucional.

#### **Quadro 1.** Origem teórica das dimensões da matriz

<b>Dimensão</b>	<b>Fundamentação predominante</b>
Finalidade	Direito Administrativo (desvio de finalidade e abuso de poder)
Reiteração	Leymann, Hirigoyen; Einarsen
Proporcionalidade	Direito Administrativo e princípio da razoabilidade
Isonomia	Constituição da República

Assimetria de poder	Psicologia Organizacional
Impactos	Saúde ocupacional e riscos psicossociais
Contexto institucional	Governança Pública, Integridade e Segurança Psicológica

### **3. O PODER HIERÁRQUICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A compreensão do assédio moral no serviço público exige exame prévio do poder hierárquico, pois muitas situações que suscitam alegações de assédio decorrem do exercício de funções de direção, supervisão, cobrança e controle.

A hierarquia administrativa constitui vínculo jurídico de coordenação e subordinação entre órgãos e agentes públicos, permitindo a distribuição de competências, a supervisão das atividades, a revisão de atos, a delegação de atribuições e a responsabilização funcional. Trata-se de instrumento necessário à unidade da ação administrativa e à realização dos princípios da legalidade, eficiência, continuidade dos serviços públicos e responsabilidade institucional.

O exercício de funções de chefia pressupõe competências legítimas para dirigir equipes, estabelecer prioridades, fixar metas, acompanhar resultados, corrigir falhas, exigir cumprimento de deveres funcionais e avaliar desempenho. Essas prerrogativas não constituem privilégios pessoais do gestor, mas instrumentos destinados à realização do interesse público.

O exercício regular da autoridade administrativa pode gerar desconfortos inerentes à vida organizacional. Cobranças por produtividade, correções de erros, exigência de prazos, avaliações

insatisfatórias, redistribuição de tarefas e medidas disciplinares legalmente previstas podem produzir tensão, sem que isso configure, por si só, assédio moral.

A legitimidade do poder hierárquico, entretanto, depende de sua vinculação à finalidade pública. Quando a autoridade é utilizada para satisfazer interesses pessoais, retaliar divergências, humilhar subordinados, isolar servidores ou produzir constrangimentos desnecessários, rompe-se o vínculo entre a competência conferida pelo ordenamento jurídico e a finalidade que justifica seu exercício.

Assim, o assédio moral hierárquico pode ser compreendido, em sua dimensão jurídico-organizacional, como utilização abusiva e reiterada de instrumentos formais de gestão para fins incompatíveis com a dignidade da pessoa humana, a finalidade pública e os deveres de boa administração.

#### **4. ASSÉDIO MORAL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL**

A compreensão contemporânea do assédio moral no trabalho resulta de construção teórica, normativa e institucional desenvolvida a partir de contribuições da psicologia do trabalho, da sociologia das organizações, do direito e da saúde ocupacional. Embora práticas de humilhação e perseguição sejam historicamente antigas, sua identificação como fenômeno específico é relativamente recente.

No plano científico, Heinz Leymann utilizou a expressão mobbing para descrever formas sistemáticas de violência psicológica no ambiente de trabalho. Sua contribuição foi relevante por destacar que o fenômeno não se confunde com conflito episódico ou divergência isolada, mas envolve práticas hostis reiteradas capazes

de colocar a pessoa em posição de vulnerabilidade, isolamento e desproteção.

Marie-France Hirigoyen contribuiu para a difusão do debate sobre o assédio moral em países de tradição romano-germânica, inclusive no Brasil, ao evidenciar que a violência moral nem sempre se manifesta por agressões explícitas. Muitas vezes, opera de modo sutil e progressivo, por meio de desqualificações, ironias, isolamento, manipulação comunicacional e desestabilização emocional.

No Brasil, Margarida Barreto, Maria Ester de Freitas e Roberto Heloani contribuíram para demonstrar que o assédio moral não constitui fenômeno meramente individual, mas processo socialmente construído no interior das relações de poder e das estruturas organizacionais. Essa perspectiva é importante porque permite compreender que determinadas culturas institucionais, estilos de liderança e fragilidades de governança podem favorecer práticas abusivas ou dificultar sua identificação.

A literatura internacional posterior, especialmente a relativa ao workplace bullying, reforçou a importância da reiteração, da assimetria de poder, da dificuldade de defesa da pessoa atingida e da deterioração das condições de trabalho. Ao mesmo tempo, os referenciais normativos contemporâneos ampliaram a compreensão do fenômeno, destacando sua relação com a saúde, a igualdade, a dignidade e a organização do trabalho.

No plano normativo, a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho representa marco relevante ao reconhecer o direito de todas as pessoas a um mundo do trabalho livre de violência e assédio. No Brasil, resoluções, guias e políticas

institucionais de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça, a Controladoria-Geral da União e o Conselho Nacional do Ministério Público confirmam a passagem de uma abordagem meramente disciplinar para uma perspectiva preventiva, institucional e multidisciplinar.

Para os fins deste estudo, compreende-se o assédio moral no serviço público como processo de degradação deliberada ou objetivamente abusiva das condições de trabalho, manifestado por condutas reiteradas ou especialmente graves que, por sua natureza, contexto, finalidade ou efeitos, atentem contra a dignidade funcional, a integridade psíquica, a igualdade de tratamento ou a posição institucional da pessoa atingida.

Essa concepção permite compatibilizar a literatura especializada, os referenciais normativos e as políticas públicas brasileiras, preservando a necessidade de distinguir o assédio moral de fenômenos correlatos, como conflito organizacional, cobrança legítima, divergência técnica, inadequação gerencial e exercício regular do poder hierárquico.

## **5. CONFLITO ORGANIZACIONAL E ASSÉDIO MORAL**

A distinção entre conflito organizacional e assédio moral é um dos pontos metodologicamente mais relevantes para a análise do tema no serviço público. A ausência de diferenciação adequada pode produzir dois efeitos indesejáveis: a banalização do assédio moral, quando qualquer divergência ou desconforto funcional passa a ser interpretado como violência psicológica; ou a naturalização de práticas abusivas, quando situações de assédio são tratadas como mero conflito interpessoal.

O conflito é fenômeno inerente às organizações humanas. Onde há divisão de trabalho, interdependência funcional, escassez de recursos, pluralidade de valores e necessidade de decisão, haverá algum grau de tensão. A literatura de comportamento organizacional distingue, entre outras categorias, o conflito de tarefa, relacionado a divergências sobre ideias, estratégias ou decisões substantivas, e o conflito de relacionamento, vinculado a animosidades e atritos interpessoais.

Essa distinção é útil porque permite reconhecer que nem todo desacordo compromete o ambiente de trabalho. Divergências técnicas podem ser legítimas e até produtivas, desde que preservados o respeito, a finalidade institucional e a racionalidade comunicativa. Contudo, conflitos mal administrados podem se deteriorar quando passam a envolver ataques pessoais, desqualificações subjetivas, exclusões simbólicas ou disputas abusivas de poder.

No serviço público, os conflitos podem envolver divergência técnica, discordância sobre distribuição de tarefas, insatisfação com decisões gerenciais, disputa por reconhecimento, resistência a mudanças, falhas de comunicação ou tensões decorrentes de avaliações de desempenho. Tais situações podem gerar desconforto, frustração e desgaste emocional, mas não configuram, por si só, assédio moral.

A distinção fundamental reside no fato de que o conflito organizacional pressupõe controvérsia entre posições, interesses, percepções ou valores, enquanto o assédio moral envolve padrão de conduta abusiva capaz de degradar a dignidade, isolar, humilhar, desqualificar ou vulnerabilizar a pessoa atingida. No conflito, ainda subsiste espaço para reciprocidade argumentativa, negociação,

mediação ou recomposição. No assédio, a relação tende a tornar-se assimétrica, instrumentalizada e destrutiva.

Essa diferenciação possui implicações práticas. Situações de conflito podem demandar mediação, escuta qualificada, realinhamento de papéis, melhoria da comunicação ou revisão de processos de trabalho. Situações de assédio exigem acolhimento, proteção, interrupção da conduta, apuração adequada e eventual responsabilização. A confusão entre esses planos compromete a efetividade das políticas institucionais e fragiliza tanto a proteção da dignidade funcional quanto a legitimidade da gestão pública.

## **6. PROPOSTA TEÓRICO-INTERPRETATIVA DO DESVIO DO PODER HIERÁRQUICO**

A análise do assédio moral no serviço público ganha densidade própria quando examinada à luz das categorias clássicas do Direito Administrativo, especialmente da teoria do abuso de poder e do desvio de finalidade. A contribuição teórico-interpretativa deste artigo consiste em aproximar o debate sobre o assédio moral hierárquico do plano jurídico-institucional da legitimidade do exercício da autoridade pública.

Sustenta-se que determinadas práticas de assédio moral no serviço público podem ser compreendidas como manifestações específicas de desvio do poder hierárquico. Isso ocorre quando prerrogativas formalmente legítimas de direção, supervisão, cobrança, avaliação, distribuição de tarefas ou responsabilização funcional são utilizadas não para a realização do interesse público, mas para fins de perseguição, humilhação, retaliação, isolamento, constrangimento ou desqualificação pessoal do agente público.

Essa formulação não pretende reduzir todo assédio moral ao abuso de poder hierárquico, uma vez que a literatura reconhece formas horizontais, ascendentes, institucionais e organizacionais de assédio. Contudo, no serviço público, em razão da centralidade da hierarquia administrativa, a utilização desviada das prerrogativas de chefia constitui uma das formas mais relevantes e juridicamente significativas de manifestação do fenômeno.

A doutrina administrativista compreende o abuso de poder como gênero do qual derivam, em linhas gerais, o excesso de poder e o desvio de finalidade. O excesso ocorre quando a autoridade atua além dos limites de sua competência; o desvio de finalidade verifica-se quando o agente atua dentro de sua competência formal, mas orientado por finalidade diversa daquela prevista, explícita ou implicitamente, pelo ordenamento jurídico. No assédio moral hierárquico, muitas vezes o problema não está na ausência formal de competência da chefia, mas no uso distorcido de uma competência existente.

A Lei nº 9.784/1999 oferece fundamento normativo relevante para essa construção, ao submeter a Administração Pública aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Esses critérios demonstram que a validade da atuação administrativa não depende apenas da existência formal de competência, mas também da conformidade material entre meios, motivos, finalidade e interesse público.

O assédio moral, quando praticado mediante uso abusivo da posição hierárquica, rompe essa cadeia de legitimação. A ordem de serviço, a cobrança de metas, a crítica ao desempenho, a alteração de

atribuições ou a avaliação funcional podem conservar aparência externa de atos administrativos ordinários. Todavia, quando praticados de modo reiterado, seletivo, desproporcional, humilhante ou retaliatório, deixam de funcionar como instrumentos de gestão e passam a operar como mecanismos de violência institucional.

A categoria “desvio do poder hierárquico” designa, portanto, a situação em que a autoridade administrativa se vale de prerrogativas típicas da chefia para atingir finalidade incompatível com a boa administração, convertendo instrumentos legítimos de direção em meios de degradação da pessoa subordinada. O núcleo da ilicitude não reside na existência da hierarquia, mas em sua desnaturação.

Essa proposta permite distinguir três planos analíticos. O primeiro é o da competência formal: a autoridade possuía atribuição para praticar determinado ato de gestão? O segundo é o da finalidade administrativa: o ato estava orientado à melhoria do serviço, à correção de falhas, à organização do trabalho ou à proteção do interesse público? O terceiro é o da forma de exercício: a conduta foi praticada com proporcionalidade, impessoalidade, urbanidade, motivação e respeito à dignidade funcional?

Somente a resposta integrada a esses planos permite avaliar adequadamente a licitude da conduta. Uma chefia pode possuir competência para cobrar resultados, mas não para fazê-lo por meio de gritos, ridicularizações públicas ou ameaças. Pode redistribuir tarefas, mas não esvaziar deliberadamente as funções de determinado servidor com o objetivo de isolá-lo. Pode avaliar desempenho, mas não manipular critérios para punir divergências, denúncias ou resistências legítimas.

A categoria proposta também possui implicações probatórias. Como o assédio moral raramente se manifesta por atos explícitos de perseguição, sua análise exige reconstrução contextual do padrão de conduta. Devem ser examinadas a sequência dos atos, sua frequência, seletividade, proporcionalidade, motivação declarada, compatibilidade com práticas adotadas em relação a outros servidores, efeitos produzidos e existência de eventos antecedentes relevantes.

Nesse ponto, a prova do assédio moral aproxima-se da análise do desvio de finalidade no Direito Administrativo. Em ambos os casos, a finalidade ilícita raramente é confessada; deve ser inferida a partir de elementos objetivos, como incongruência entre meios e fins, ausência de motivação razoável, tratamento desigual injustificado, desproporcionalidade da medida, sucessão de atos desfavoráveis e presença de indícios convergentes.

Em síntese, a categoria do desvio do poder hierárquico permite compreender que, no serviço público, determinadas formas de assédio moral não se limitam a falhas de comunicação ou conflitos interpessoais, mas podem representar instrumentalização indevida de competências administrativas para fins incompatíveis com a finalidade pública. Essa leitura evita dois riscos: qualificar automaticamente qualquer cobrança como assédio e, ao mesmo tempo, encobrir práticas abusivas pela aparência formal de atos administrativos ordinários.

## **7. CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ ANALÍTICO-PROCEDIMENTAL DE DIAGNÓSTICO**

A matriz não substitui a análise qualitativa dos casos concretos nem produz decisões automatizadas. Sua função é oferecer parâmetros metodológicos para reduzir a subjetividade da avaliação e conferir maior uniformidade à atuação de corregedorias, ouvidorias, comissões de prevenção, unidades de gestão de pessoas e demais órgãos responsáveis pela matéria.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas instituições na prevenção e no enfrentamento do assédio moral consiste na ausência de parâmetros suficientemente claros para diferenciar gestão legítima, conflito organizacional, inadequação gerencial e práticas abusivas. Em muitos casos, a análise fica excessivamente dependente da percepção subjetiva dos envolvidos ou da interpretação individual do examinador, o que pode gerar insegurança jurídica e respostas institucionais inconsistentes.

Diante desse cenário, propõe-se matriz analítico-procedimental de diagnóstico baseada em sete dimensões integradas: finalidade, reiteração, proporcionalidade, isonomia, assimetria de poder, impactos individuais e organizacionais e contexto institucional. Sua aplicação organiza a avaliação institucional por meio de perguntas orientadoras, indicadores observáveis e possíveis fontes de evidência.

A finalidade constitui o eixo central da matriz. Busca-se verificar se a conduta estava orientada à melhoria do serviço, à correção de falhas ou à realização do interesse público, ou se se deslocou da atividade para a pessoa, revelando intenção ou efeito de degradação funcional.

A reiteração permite identificar se houve padrão continuado de condutas negativas. Embora atos isolados possam ser graves, o assédio moral frequentemente se manifesta como processo progressivo de desgaste, marcado pela repetição de comportamentos hostis ou pela combinação de atos aparentemente fragmentados.

A proporcionalidade examina a adequação entre a medida adotada e o problema funcional enfrentado. A cobrança de desempenho é legítima quando compatível com as atribuições, os prazos e os recursos disponíveis. Torna-se indício de abuso quando se apresenta como exigência impossível, seletiva ou desnecessariamente gravosa.

A isonomia permite verificar se outros servidores em situação equivalente receberam tratamento semelhante. A concentração injustificada de cobranças, restrições, críticas ou exclusões sobre determinada pessoa pode revelar personalização da autoridade e desvio de finalidade.

A assimetria de poder considera a posição relativa dos envolvidos, a dependência funcional, a capacidade de reação da pessoa atingida e o risco de retaliação. A hierarquia não caracteriza assédio por si só, mas amplia o dever institucional de cautela.

Os impactos individuais e organizacionais abrangem efeitos sobre saúde, desempenho, isolamento, pedidos de remoção, absenteísmo, clima organizacional e rotatividade. Esses efeitos não devem ser tratados como requisito exclusivo de caracterização, mas constituem elementos relevantes de confirmação contextual.

Por fim, o contexto institucional permite avaliar se a cultura organizacional, o estilo de liderança, o histórico de conflitos, a

fragilidade dos canais de escuta ou a ausência de critérios claros de gestão favoreceram, toleraram ou reforçaram a conduta analisada.

A aplicação da matriz deve observar a convergência dos elementos identificados. Nenhuma dimensão, isoladamente, é suficiente para caracterizar ou afastar o assédio moral. Quanto maior a convergência entre finalidade desviada, repetição de condutas negativas, tratamento seletivo, desproporção, assimetria de poder, impactos relevantes e contexto permissivo, maior será a consistência da conclusão pela ocorrência de assédio moral. Inversamente, a presença de finalidade institucional legítima, tratamento isonômico, proporcionalidade e possibilidade de contraditório tende a indicar exercício regular da autoridade administrativa.

#### **Quadro 2.** Dimensões relacionadas à conduta analisada

<b>Dimensão analítica</b>	<b>Pergunta orientadora</b>	<b>Indicadores observáveis</b>	<b>Possíveis fontes de evidência</b>
Finalidade da conduta	A conduta visava à melhoria do serviço ou à degradação da pessoa?	Existência de justificativa funcional; vínculo da medida com a atividade desempenhada; relação entre a conduta e objetivos institucionais; deslocamento da crítica da tarefa para a pessoa.	Ordens de serviço; e-mails; mensagens institucionais; atas de reunião; despachos; registros de avaliação; justificativas formais da chefia.
Reiteração e persistência temporal	Houve padrão continuado de condutas negativas?	Frequência dos episódios; duração da situação; repetição de	Histórico de comunicações; registros funcionais; relatos

		práticas semelhantes; alternância de estratégias de hostilização; evolução progressiva do desgaste funcional.	convergentes; documentos sucessivos; cronologia dos fatos; registros de demandas, cobranças e ocorrências.
Proporcionalidade e razoabilidade e	A medida adotada era adequada, necessária e compatível com o problema funcional identificado?	Compatibilidade entre cobrança e atribuições do cargo; razoabilidade dos prazos; factibilidade das metas; adequação dos meios empregados; existência de alternativas menos gravosas.	Planos de trabalho; metas institucionais; indicadores de produtividade; distribuição de tarefas; normativos internos; comparativo de cargas de trabalho.
Isonomia e seletividade	Outros servidores em situação equivalente receberam tratamento semelhante?	Tratamento diferenciado injustificado; aplicação seletiva de cobranças; concentração de críticas, sanções ou restrições em uma pessoa; distribuição desigual de tarefas ou oportunidades.	Escalas de trabalho; relatórios de produtividade; critérios de distribuição de atividades; comunicações dirigidas à equipe; comparativos entre servidores; registros de designações e exclusões.

**Fonte:** elaboração própria.

**Quadro 3.** Dimensões relacionadas aos sujeitos, aos efeitos e ao contexto institucional

<b>Dimensão analítica</b>	<b>Pergunta orientadora</b>	<b>Indicadores observáveis</b>	<b>Possíveis fontes de evidência</b>
Assimetria de poder e vulnerabilidade	Existia desequilíbrio relevante de poder entre os envolvidos?	Hierarquia formal; dependência funcional; influência informal; capacidade reduzida de reação; isolamento da pessoa atingida; temor de retaliação.	Organograma; atribuições formais; registros de subordinação; relatos de testemunhas; histórico de remoções, avaliações ou designações; posição funcional dos envolvidos.
Impactos individuais e organizacionais	Quais efeitos foram produzidos sobre a pessoa e sobre o ambiente de trabalho?	Adoecimento; absenteísmo; queda de desempenho; perda de autoestima profissional; pedido de remoção; retraimento; isolamento; deterioração do clima organizacional; rotatividade da equipe.	Atestados e afastamentos, quando disponíveis; registros de gestão de pessoas; pedidos de remoção; pesquisas de clima; relatos de equipe; comunicações internas; indicadores de absenteísmo e rotatividade.
Contexto organizacional	O ambiente institucional favorecia, tolerava ou reforçava a conduta analisada?	Cultura organizacional autoritária; baixa transparência decisória; histórico de conflitos; fragilidade dos canais de escuta; ausência de critérios claros de avaliação;	Normas internas; registros de denúncias anteriores; relatórios de ouvidoria ou corregedoria; pesquisas de clima; histórico da unidade; fluxos de acolhimento;

		tolerância institucional a práticas abusivas.	políticas de prevenção.
--	--	---	-------------------------

**Fonte:** elaboração própria.

A matriz permite distinguir quatro situações principais. A primeira corresponde ao exercício legítimo da autoridade administrativa, quando a conduta possui finalidade funcional, é proporcional, impessoal e compatível com o interesse público. A segunda refere-se ao conflito organizacional, no qual há divergência ou tensão relacional, mas sem padrão de degradação pessoal ou desvio da autoridade. A terceira corresponde à inadequação gerencial ou ao risco psicossocial, quando há falhas de comunicação ou rigidez excessiva, mas sem elementos suficientes para caracterizar assédio moral. A quarta refere-se ao assédio moral propriamente dito, quando há convergência de elementos indicativos de abuso, seletividade, reiteração, desproporcionalidade, vulnerabilização da pessoa atingida e degradação das condições de trabalho.

## **8. APLICAÇÃO DA MATRIZ EM ESTUDOS DE CASO HIPOTÉTICOS**

A matriz proposta demanda aplicação prática capaz de evidenciar sua utilidade como roteiro interpretativo. Para esse fim, apresentam-se quatro estudos de caso hipotéticos, construídos a partir de situações recorrentes no serviço público. Os casos não reproduzem situações reais, nem pretendem antecipar conclusões automáticas. Seu objetivo é demonstrar como as sete dimensões da matriz podem orientar análise mais estruturada, transparente e fundamentada.

**Quadro 4.** Aplicação sintética da matriz analítico-procedimental a estudos de caso hipotéticos

<b>Caso</b>	<b>Situação sintética</b>	<b>Diagnóstico Predominante</b>	<b>Fundamento técnico da conclusão</b>	<b>Encaminhamento institucional recomendado</b>
Caso A – Cobrança de desempenho funcional	Servidora apresenta queda de produtividade e atraso em entregas. A chefia realiza reunião individual, apresenta indicadores, define plano de melhoria, estabelece metas factíveis e acompanha a evolução, sem exposição pública ou tratamento depreciativo.	Exercício legítimo da autoridade administrativa.	Predominam finalidade institucional, proporcionalidade, isonomia e ausência de desvio de finalidade. A cobrança incide sobre a atividade desempenhada, não sobre a dignidade da pessoa.	Preservar a atuação gerencial, com registro das orientações, acompanhamento do desempenho e eventual aperfeiçoamento da comunicação.
Caso B – Divergência técnica entre servidores	Dois servidores em posições equivalentes divergem sobre metodologia de projeto	Conflito organizacional sem caracterização de assédio moral.	Há finalidade vinculada à atividade, ausência de assimetria abusiva, inexistência de vítima	Recomendar mediação, facilitação do diálogo, esclarecimento de papéis,

	<p>institucional. Há tensão e prejuízo à comunicação, mas não se verificam humilhação, isolamento, sabotagem, perseguição ou exclusão funcional.</p>		<p>selecionada e ausência de reiteração persecutória. A deterioração do clima exige intervenção, mas não autoriza enquadramento automático como assédio moral.</p>	<p>pactuação de fluxos de trabalho e acompanhamento pela unidade de gestão de pessoas.</p>
<p>Caso C –Uso abusivo da autoridade hierárquica</p>	<p>Após divergência técnica, servidora passa a sofrer redução injustificada de atribuições, exclusão de reuniões, perda de informações, cobranças seletivas, prazos desproporcionais e comentários depreciativos.</p>	<p>Assédio moral decorrente de desvio do poder hierárquico.</p>	<p>Convergem finalidade desviada, reiteração, seletividade, desproporcionalidade, assimetria de poder, impactos funcionais e contexto de possível retaliação. Prerrogativas formais de gestão são utilizadas para fins incompatíveis com a finalidade pública.</p>	<p>Promover acolhimento, proteção contra retaliação, interrupção das práticas abusivas, apuração adequada e recomposição do ambiente de trabalho.</p>
<p>Caso D – Gestão rígida e</p>	<p>Nova chefia assume unidade com</p>	<p>Situação intermediária:</p>	<p>Há impactos funcionais e deterioração</p>	<p>Recomendar capacitação</p>

sofrimento funcional	histórico de atrasos e baixa padronização . Implementa controles e reorganiza fluxos, mas adota comunicação rígida e pouco dialógica, gerando tensão, sem perseguição ou seletividade abusiva.	inadequação gerencial e risco psicossocial, sem caracterização conclusiva de assédio moral.	parcial do clima, mas não há convergência suficiente de finalidade persecutória, reiteração abusiva, humilhação deliberada ou tratamento seletivo.	gerencial, melhoria da comunicação, mediação, acompanhamento pela gestão de pessoas e monitoramento do clima organizacional.
----------------------	--	---	--	--

Fonte: elaboração própria.

A aplicação dos casos demonstra que a caracterização do assédio moral não pode depender exclusivamente da existência de sofrimento subjetivo, de cobranças administrativas ou de conflitos interpessoais. Situações aparentemente semelhantes podem conduzir a diagnósticos distintos quando examinadas à luz da finalidade, da reiteração, da proporcionalidade, da isonomia, da assimetria de poder, dos impactos e do contexto institucional.

A matriz também diferencia a natureza da resposta institucional. Situações de gestão legítima demandam preservação da autoridade administrativa e aperfeiçoamento da comunicação. Conflitos organizacionais exigem mediação e recomposição relacional. Inadequações gerenciais reclamam capacitação e prevenção de riscos psicossociais. Situações de assédio moral exigem acolhimento,

proteção, interrupção da conduta, apuração adequada e eventual responsabilização.

Desse modo, os estudos de caso reforçam a hipótese central do artigo: o assédio moral no serviço público não decorre da mera existência de autoridade, cobrança ou subordinação funcional, mas da utilização distorcida de prerrogativas administrativas para fins incompatíveis com o interesse público, a impessoalidade, a proporcionalidade e a dignidade da pessoa.

## **9. IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA**

A análise do assédio moral no serviço público não deve permanecer restrita ao plano das relações interpessoais ou da responsabilização individual. Embora a conduta abusiva possa ser praticada por agente determinado, seus efeitos ultrapassam a vítima imediata e alcançam dimensões institucionais relacionadas à confiança organizacional, à legitimidade da autoridade administrativa, ao clima de trabalho, à integridade pública, à gestão de riscos e à capacidade estatal de entregar valor à sociedade.

Essa perspectiva desloca o assédio moral do campo estritamente disciplinar para o campo da governança pública. Ambientes que toleram práticas sistemáticas de humilhação, perseguição, isolamento ou degradação funcional revelam fragilidades nos mecanismos de liderança, controle, gestão de pessoas e proteção da dignidade no trabalho.

No contexto brasileiro, o Decreto nº 9.203/2017 define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão. O assédio moral constitui falha de governança porque compromete

simultaneamente a liderança, a estratégia e o controle: revela exercício disfuncional da autoridade, desorganiza equipes, reduz cooperação, fragiliza a confiança interna e evidencia deficiência dos mecanismos de prevenção, detecção e correção.

Sob a ótica da integridade pública, o assédio moral deve ser compreendido como risco institucional. A integridade não se limita à prevenção de fraudes, corrupção ou conflitos de interesses; envolve a conformidade da atuação institucional com valores públicos, deveres éticos, princípios administrativos e padrões de conduta compatíveis com a finalidade pública. Uma organização pode possuir regras formais de integridade e, ainda assim, tolerar práticas internas de violência psicológica incompatíveis com seus próprios valores declarados.

A gestão de riscos aplicada ao assédio moral deve envolver prevenção, detecção e resposta. A prevenção abrange capacitação de lideranças, definição clara de padrões de conduta, transparência nos critérios de avaliação, canais seguros de escuta e promoção de ambientes psicologicamente seguros. A detecção exige mecanismos confiáveis de acolhimento e indicadores de adoecimento organizacional, como absenteísmo, rotatividade, remoções sucessivas, conflitos recorrentes e concentração de denúncias. A resposta demanda proteção contra retaliação, apuração adequada, responsabilização proporcional e medidas de recomposição do ambiente laboral.

A proposta teórico-interpretativa do desvio do poder hierárquico permite compreender essa disfunção com maior precisão. O assédio moral hierárquico não constitui simples falha de urbanidade ou inadequação relacional; representa utilização desviada de

competências administrativas, transformando instrumentos legítimos de gestão em mecanismos de degradação funcional. Sob a perspectiva da governança, esse desvio deve ser tratado como falha de liderança, de controle e de integridade.

A matriz analítico-procedimental de diagnóstico pode contribuir para esse modelo de governança ao orientar a atuação de gestores, corregedorias, ouvidorias, comissões de prevenção, unidades de gestão de pessoas e órgãos de controle. Ao examinar finalidade, reiteração, proporcionalidade, isonomia, assimetria, impactos e contexto, a matriz favorece decisões mais transparentes, proporcionais e coerentes, evitando tanto a banalização do conceito de assédio quanto a omissão diante de condutas abusivas.

Combater o assédio moral, portanto, não significa fragilizar a gestão pública. Ao contrário, significa qualificá-la segundo os parâmetros constitucionais da dignidade humana, da legalidade, da eficiência, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

## **10. LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PERSPECTIVAS PARA PESQUISAS FUTURAS**

Como investigação de natureza teórico-conceitual, o presente estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas. A primeira decorre da própria metodologia adotada: o trabalho fundamenta-se em revisão bibliográfica e documental, não tendo sido desenvolvido a partir de entrevistas, observação participante, análise de processos administrativos concretos ou aplicação de instrumentos quantitativos. Suas conclusões possuem, portanto, caráter predominantemente analítico e interpretativo.

A segunda limitação relaciona-se à categoria do desvio do poder hierárquico. Embora a formulação encontre suporte nos institutos clássicos do abuso de poder e do desvio de finalidade, trata-se de construção teórica que ainda demanda validação empírica em procedimentos administrativos, decisões judiciais, pareceres de corregedoria e relatórios de comissões de prevenção ao assédio.

A terceira limitação refere-se à matriz analítico-procedimental de diagnóstico. As sete dimensões que a compõem foram construídas a partir da convergência entre referenciais do Direito Administrativo, da Psicologia Organizacional, da Saúde Ocupacional e dos Estudos Organizacionais, mas ainda não foram submetidas a processo formal de validação por especialistas ou aplicação em amostras representativas de casos concretos.

Além disso, o estudo concentrou-se predominantemente na realidade do serviço público brasileiro e no assédio moral relacionado ao exercício da autoridade hierárquica, especialmente em sua modalidade vertical descendente. Outras manifestações relevantes, como assédio horizontal, assédio ascendente, assédio organizacional e interseções entre assédio moral, assédio sexual e discriminação, embora mencionadas, não constituíram objeto central de aprofundamento.

Futuras pesquisas poderão avaliar empiricamente a aplicação da matriz em diferentes órgãos e entidades da Administração Pública, bem como investigar sua utilidade para corregedorias, ouvidorias, comissões de prevenção, unidades de gestão de pessoas e órgãos de controle. Também se mostra promissora a construção de indicadores organizacionais de risco relacionados ao assédio moral, à

governança pública, à integridade institucional, à segurança psicológica e à gestão de riscos psicossociais.

## **11. CONCLUSÃO**

O presente artigo buscou responder ao desafio de distinguir, de forma tecnicamente fundamentada e metodologicamente estruturada, o exercício legítimo da autoridade administrativa, os conflitos organizacionais, as inadequações gerenciais e as práticas caracterizadoras de assédio moral no serviço público.

A hipótese inicialmente formulada foi confirmada. A caracterização do assédio moral não pode depender exclusivamente da percepção subjetiva dos envolvidos, embora essa percepção seja relevante para a compreensão do caso concreto. A análise deve considerar, de forma integrada, a finalidade da conduta, sua reiteração, proporcionalidade, isonomia, assimetria de poder, impactos individuais e organizacionais e contexto institucional.

A principal contribuição teórica do estudo consiste na formulação da categoria do desvio do poder hierárquico. Segundo essa proposta, determinadas manifestações de assédio moral hierárquico podem ser compreendidas como formas específicas de desvio de finalidade no exercício da autoridade pública. Nesses casos, instrumentos formalmente legítimos de gestão — como cobrança de desempenho, distribuição de tarefas, avaliação funcional, restrição de informações ou instauração de procedimentos — passam a ser utilizados para fins incompatíveis com o interesse público, a impessoalidade, a proporcionalidade e a dignidade funcional.

Como contribuição metodológica, o artigo propôs matriz analítico-procedimental de diagnóstico estruturada em sete dimensões. A

matriz não pretende automatizar decisões nem substituir a apreciação contextual dos casos concretos. Sua finalidade é organizar a análise institucional, reduzir subjetivismos decisórios, qualificar a fundamentação e oferecer maior segurança jurídica na distinção entre gestão legítima, conflito organizacional, inadequação gerencial e assédio moral.

A aplicação sintética da matriz a estudos de caso hipotéticos demonstrou sua utilidade prática. Situações de cobrança funcional legítima, divergência técnica, gestão inadequada e assédio moral podem apresentar elementos de tensão ou sofrimento, mas exigem diagnósticos e respostas institucionais distintas. Essa diferenciação é essencial para evitar tanto a banalização do conceito de assédio quanto a invisibilização de práticas abusivas.

O estudo também demonstrou que o assédio moral deve ser compreendido como risco de governança pública. Práticas de humilhação, perseguição, isolamento ou degradação funcional comprometem a confiança institucional, o clima organizacional, a circulação de informações, a integridade, a saúde ocupacional e a entrega de valor público. Por isso, sua prevenção exige atuação integrada de lideranças, corregedorias, ouvidorias, unidades de gestão de pessoas, programas de integridade e comissões de prevenção.

As limitações do trabalho decorrem de sua natureza teórico-conceitual e da ausência de validação empírica da matriz proposta. Pesquisas futuras poderão aplicar o modelo a procedimentos administrativos, decisões judiciais, relatórios institucionais e estudos de clima organizacional, verificando sua capacidade explicativa e seu potencial de replicação.

Em conclusão, a proteção contra o assédio moral e a preservação da autoridade administrativa legítima não são objetivos incompatíveis. A autoridade pública somente se legitima quando exercida em conformidade com sua finalidade institucional e com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. A boa administração não se constrói apesar da dignidade da pessoa, mas precisamente por meio dela.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARRETO, Margarida Maria Silveira. Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações. São Paulo: EDUC, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. 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, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3557>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 265, de 3 de julho de 2023. Institui a Política Nacional de Atenção à Saúde Mental dos integrantes do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9996/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 315, de 23 de setembro de 2025. Dispõe sobre as Comissões de Prevenção a Situações de Risco à Saúde Mental e sobre sua atuação no combate à violência, aos assédios sexual e moral e à discriminação no âmbito do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/12166/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia Lilás: orientações para prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. 2. ed. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/20016>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.122, de 30 de julho de 2024. Institui o Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12122.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12122.htm). Acesso em: 3 jun. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 3 jun. 2026.

DE DREU, Carsten K. W.; WEINGART, Laurie R. Task versus relationship conflict, team performance, and team member satisfaction: a meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, Washington, DC, v. 88, n. 4, p. 741-749, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.88.4.741>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

EDMONDSON, Amy C. *The fearless organization: creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2018.

EINARSEN, Ståle; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. (ed.). *Bullying and harassment in the workplace: developments in theory, research, and practice*. 2. ed. Boca Raton: CRC Press, 2010.

FREITAS, Maria Ester de. Assédio moral e assédio sexual: faces do poder perverso nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902001000200002>.

HELOANI, Roberto. Assédio moral: a dignidade violada. *Aletheia*, Canoas, n. 22, p. 101-108, jul./dez. 2005. Disponível em:

[https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-03942005000200010&script=sci\\_abstract](https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-03942005000200010&script=sci_abstract). Acesso em: 3 jun. 2026.

HIRIGOYEN, Marie-France. Assédio moral: a violência perversa no cotidiano. Trad. Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

JEHN, Karen A. A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 40, n. 2, p. 256-282, 1995. DOI: <https://doi.org/10.2307/2393638>.

LEYMANN, Heinz. Mobbing and psychological terror at workplaces. *Violence and Victims*, New York, v. 5, n. 2, p. 119-126, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1891/0886-6708.5.2.119>.

LEYMANN, Heinz. The content and development of mobbing at work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, London, v. 5, n. 2, p. 165-184, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1080/13594329608414853>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 190 sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Genebra: OIT, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/eliminar-violencia-e-o-assedio-no-mundo-do-trabalho-convencao-190>. Acesso em: 3 jun. 2026.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? Public Management Review, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Noções conceituais sobre o assédio moral na relação de emprego. Revista LTr: legislação do trabalho, São Paulo, v. 70, n. 9, p. 1079-1089, set. 2006.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo IDP, Servidor Público Federal do Ministério Público da União e Integrante da Comissão Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual, ao Assédio Moral e à Discriminação do Ministério Público Federal.