

GOVERNANÇA PÚBLICA, CAPACIDADE INSTITUCIONAL E MATURIDADE NO ENFRENTAMENTO DO ASSÉDIO MORAL: MATRIZ CONCEITUAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA

Adival Aparecido de Oliveira

RESUMO

Este artigo examina o enfrentamento do assédio moral na Administração Pública municipal brasileira como problema de governança pública e gestão institucional, perguntando como distinguir capacidade institucional geral e maturidade específica dos mecanismos de prevenção e resposta em contexto de heterogeneidade normativa e administrativa. Adota desenho conceitual e qualitativo, de base jurídico-dogmática, apoiado em análise normativa, doutrinária e institucional e em busca de anterioridade de modelos de maturidade. As fontes são mobilizadas conforme sua função analítica: delimitar o fenômeno, fundamentar deveres de proteção, identificar mecanismos de governança, prevenção e resposta e derivar critérios de maturidade. Como resultado, propõe-se a Matriz de Maturidade Institucional para o Enfrentamento do Assédio Moral (MMI-AM), estruturada em quatro dimensões: prevenção; detecção e proteção; apuração e responsabilização; e reparação e aprendizagem. A matriz mantém a capacidade institucional geral fora do construto de maturidade, associa cada dimensão a critérios observáveis e formula cinco proposições suscetíveis de verificação empírica. Sustenta-se que capacidades institucionais podem favorecer a estabilização de mecanismos maduros de enfrentamento sem determinar, por si, o grau de maturidade alcançado. A MMI-AM constitui arquitetura conceitual de governança e gestão institucional destinada a orientar diagnósticos e investigações futuras, cuja validação requer etapas posteriores de avaliação de conteúdo e aplicação empírica.

Palavras-chave: governança pública; assédio moral; administração pública municipal; capacidade institucional; maturidade institucional.

ABSTRACT

This article examines workplace bullying in Brazilian municipal public administration as a public governance and institutional management problem, asking how general institutional capacity can be distinguished from the specific maturity of prevention and response mechanisms under conditions of regulatory and administrative heterogeneity. It adopts a conceptual and qualitative design grounded in doctrinal legal research, supported by normative, doctrinal, and institutional analysis and a targeted search for existing maturity models. Sources are mobilized according to their analytical function: delimiting the phenomenon, grounding duties of protection, identifying governance, prevention, and response mechanisms, and deriving maturity criteria. The study proposes the Institutional Maturity Matrix for Addressing Workplace Bullying (MMI-AM), structured around four dimensions: prevention; detection and protection; investigation and accountability; and reparation and organizational learning. The matrix keeps general institutional capacity outside the maturity construct, links each dimension to observable criteria, and formulates five propositions for subsequent empirical testing. The analysis argues that institutional capacities may favor the stabilization of mature response mechanisms without, by themselves, determining the level of maturity achieved. The MMI-AM is a conceptual governance and institutional management architecture intended to guide future diagnostics and research; its validation requires subsequent content assessment and empirical application.

Keywords: public governance; workplace bullying; municipal public administration; institutional capacity; institutional maturity.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O enfrentamento do assédio moral no serviço público brasileiro envolve um problema de governança e gestão institucional, porque a existência de deveres jurídicos de proteção não assegura, por si, sua conversão em rotinas organizacionais confiáveis. A persistência do fenômeno evidencia uma tensão entre densidade normativa e capacidade institucional de prevenção e resposta. A Constituição de 1988 coloca a dignidade da pessoa humana no fundamento da ordem jurídica, mas sua efetividade no trabalho público depende de competências, fluxos e salvaguardas capazes de transformar direitos em prevenção, acolhimento, apuração e resposta. Em administrações municipais marcadas por capacidades estatais desiguais, essa mediação organizacional assume especial relevância (Arretche, 2012; Pires; Gomide, 2016).

Sob a perspectiva da gestão institucional, o fenômeno tampouco se esgota em conflitos interpessoais. Práticas reiteradas de desqualificação, constrangimento, isolamento ou uso abusivo da autoridade podem adquirir dimensão institucional quando encontram tolerância organizacional, respostas seletivas ou canais pouco confiáveis. O foco analítico desloca-se, assim, da intenção individual isolada para condições que ampliam o risco de ocorrência, persistência ou subnotificação do assédio: assimetrias de poder, personalização decisória, baixa previsibilidade procedimental e fragilidade dos mecanismos de responsabilização.

A literatura clássica fornece a delimitação do assédio como processo relacional e cumulativo (Hirigoyen, 2002; Barreto, 2013; Dejours, 2021). Estudos recentes aprofundam a dimensão organizacional. A revisão sistemática de Özer e Escartín (2023) associa a perpetração a ambientes conflituosos, mal organizados e estressantes; no setor público, Quinn, Waheduzzaman e Djurkovic (2025, 2026) identificam distância hierárquica, tolerância cultural, fragilidade da accountability e insuficiência de consequências como fatores que favorecem a persistência do bullying. Em conjunto, essas evidências permitem tratar o assédio também como problema de governança, cuja gestão depende da qualidade dos mecanismos institucionais de prevenção e resposta.

Estudo nacional recente registra obstáculos de apuração, receio de retaliação e baixa confiança em mecanismos formais no serviço público, embora seu recorte se concentre em organizações específicas, como universidades federais (Cruz; Arenas, 2024). Essa limitação recomenda cautela na transferência direta de resultados para os municípios, ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de investigar a qualidade dos arranjos locais de governança, prevenção e resposta.

No campo da governança, já existem referências institucionais capazes de orientar o desenho da resposta. O TCU estruturou, em 2022, modelo de avaliação baseado em institucionalização, prevenção, detecção e correção, posteriormente utilizado pelo CNJ; experiências australianas desenvolveram modelos de maturidade e ferramentas de prevenção do workplace bullying (TCU, 2022; CNJ, 2023; Comcare, 2025; ECU, 2025). A lacuna relevante está em adaptar criticamente esses antecedentes ao universo municipal brasileiro e separar duas grandezas que podem ser indevidamente confundidas: capacidade institucional geral e maturidade específica do sistema de enfrentamento.

Essa distinção é central para a gestão pública porque a própria literatura de capacidades estatais adverte para a multidimensionalidade do construto e para a necessidade de evidências indiretas independentes do resultado que se pretende explicar. No plano municipal, Braga e Martins (2023) mostram que capacidade estatal pode ser operacionalizada por dimensões próprias e que existem disparidades relevantes entre estruturas administrativas. A MMI-AM parte dessa premissa: capacidade descreve condições gerais do município; maturidade qualifica o arranjo específico de enfrentamento.

Essa arquitetura de governança encontra fundamento jurídico relevante, embora inexista regime nacional geral e uniforme de assédio moral aplicável transversalmente a todos os vínculos funcionais dos entes federativos. A Lei nº 14.540/2023 alcança as administrações federal, estadual, distrital e municipal, porém disciplina o assédio sexual, os crimes contra a dignidade sexual e a violência sexual. O Decreto nº 12.122/2024 e o Plano Federal aprovado pela Portaria MGI nº 6.719/2024 incluem expressamente o assédio moral, com incidência na Administração Pública federal. No âmbito municipal,

a resposta combina Constituição, legislação local, deveres funcionais, estruturas de controle e políticas institucionais próprias (Brasil, 2023; Brasil, 2024a; Brasil, 2024b).

Metodologicamente, o estudo adota desenho conceitual e qualitativo, de base jurídico-dogmática, com análise normativa, doutrinária e institucional e busca complementar de anterioridade de modelos de maturidade. Não há coleta de dados empíricos primários nem investigação jurisprudencial. A curadoria foi atualizada até 20 de setembro de 2026 e organizada segundo a função das fontes no argumento, distinguindo fundamento jurídico, antecedente institucional de desenho e evidência científica sobre mecanismos organizacionais.

Diante desse quadro, formula-se a seguinte questão de pesquisa: como distinguir, em contexto de heterogeneidade normativa e administrativa municipal, a capacidade institucional geral da maturidade específica dos mecanismos de enfrentamento do assédio moral, e que relações empiricamente verificáveis podem ser derivadas dessa distinção e das dimensões da MMI-AM?

A hipótese teórica é que maior capacidade institucional geral pode ampliar as condições para estabilização de mecanismos maduros de enfrentamento, sem determinar o resultado. Essa expectativa pode ser modificada por condições contextuais, como profissionalização, continuidade administrativa, disponibilidade de recursos, cultura organizacional e indução externa. Atributos internos da resposta, como autonomia funcional, proteção contra retaliação e coordenação entre funções, integram a qualidade do próprio sistema e, por isso, devem ser confrontados com resultados externos à classificação de maturidade, e não tratados como mediadores independentes da relação principal.

O objetivo é construir e justificar uma matriz conceitual de maturidade para apoiar o diagnóstico da governança institucional do enfrentamento do assédio moral na Administração Pública municipal e formular proposições suscetíveis de verificação empírica posterior. A MMI-AM reconstrói antecedentes nacionais e internacionais, organiza quatro dimensões funcionais, explicita critérios de progressão e associa o diagnóstico a indicadores e fontes possíveis de evidência. Sua contribuição diferencial reside na separação entre capacidade geral e maturidade específica, na adaptação funcional ao contexto municipal, na explicitação de regras decisórias e na formulação de relações testáveis derivadas das dimensões do operador.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão da governança institucional do enfrentamento do assédio moral na Administração Pública municipal exige articular três planos: o fenômeno relacional da violência no trabalho, os limites jurídicos ao exercício da autoridade e as condições organizacionais que tornam a proteção efetiva. O referencial foi organizado por função, de modo que cada conjunto de autores contribua para uma etapa da construção analítica da MMI-AM.

O percurso parte da delimitação do assédio e de seus mecanismos organizacionais; em seguida, reconstrói a dignidade e a boa administração como parâmetros de contenção do poder hierárquico; depois examina *accountability*, controle, integridade e proteção de denunciante; por fim, distingue capacidade institucional municipal de maturidade específica de enfrentamento.

A sequência importa porque a matriz proposta adiante não decorre da simples reunião de boas práticas. Suas dimensões precisam ser justificadas pelo problema jurídico, pelos mecanismos organizacionais descritos na literatura e pelos antecedentes institucionais de desenho.

2.1 Assédio moral e violência institucional no trabalho público

A literatura sobre assédio moral consolidou a compreensão do fenômeno como processo reiterado de degradação relacional. Hirigoyen (2002) e Barreto (2013) permitem fixar o núcleo fenomenológico: repetição, persistência, assimetria de poder e produção cumulativa de humilhação ou isolamento. Esses elementos distinguem o assédio de conflitos ordinários, divergências pontuais e exercício legítimo de chefia, cuja avaliação depende do contexto e da finalidade funcional da conduta.

A dimensão cumulativa ajuda a explicar por que o reconhecimento institucional costuma ser tardio. Desqualificação recorrente, silenciamento, omissões estratégicas, sobrecarga deliberada e isolamento funcional podem parecer episódicos quando observados separadamente; combinados no tempo, alteram a posição profissional da vítima e aumentam o custo da reação. A revisão de Özer e Escartín (2023), baseada em 50 estudos empíricos sobre perpetração, reforça esse deslocamento ao identificar ambientes conflituosos, desenho deficiente do trabalho, lideranças ausentes e equipes tóxicas entre os antecedentes organizacionais recorrentes.

No setor público, a estabilidade funcional, a verticalização e a baixa mobilidade podem prolongar a exposição e tornar mais dependente a relação com a cadeia hierárquica. Dejours (2021) oferece o mecanismo explicativo: perda de reconhecimento, medo e deterioração da cooperação transformam o trabalho em fonte persistente de desgaste. Quinn, Waheduzzaman e Djurkovic (2025) acrescentam evidência específica do setor público ao identificar distância de poder, controle burocrático, inação diante de denúncias e prerrogativas de liderança como elementos culturais associados ao *bullying*. Em estudo posterior, os mesmos autores destacam fatores de governança, gestão e estrutura, entre eles tolerância institucional e fragilidade da *accountability* (Quinn; Waheduzzaman; Djurkovic, 2026).

Essas contribuições não são intercambiáveis. Hirigoyen e Barreto delimitam o processo de assédio; Dejours explica como determinadas formas de organização degradam reconhecimento e cooperação; Özer e Escartín sistematizam antecedentes da perpetração; Quinn e coautores mostram como fatores culturais e institucionais aparecem no setor público. A interlocução entre esses planos sustenta a leitura do assédio como violência que pode ser individual na conduta e institucional nas condições de reprodução.

Quando a persistência do abuso depende também de rotinas, tolerâncias e mecanismos de resposta, o problema jurídico ultrapassa a qualificação da conduta individual e alcança a forma pela qual a Administração organiza prevenção, proteção, apuração e aprendizagem.

2.2 Dignidade da pessoa humana e limites constitucionais ao poder hierárquico

A dignidade da pessoa humana fornece o fundamento normativo da proteção. Em Sarlet (2019), ela produz deveres estatais de respeito e proteção, alcançando a organização concreta das relações funcionais. Canotilho (2003) acrescenta a dimensão de contenção: direitos fundamentais limitam o exercício do poder público e impedem que prerrogativas administrativas sejam tratadas como espaços imunes à justificação constitucional.

No ambiente laboral estatal, essa combinação traduz uma exigência precisa. A autoridade pode organizar, dirigir, cobrar e disciplinar; seu exercício perde legitimidade quando se converte em instrumento de humilhação, constrangimento sistemático ou perseguição. A dimensão relacional da dignidade, destacada por Barroso (2020), reforça que respeito, reconhecimento e igualdade material também se constroem nas interações institucionais, inclusive entre chefias e servidores.

O Direito Administrativo fornece a mediação entre o fundamento constitucional e a rotina organizacional. Di Pietro (2022) trata os poderes hierárquico e disciplinar como competências funcionais orientadas ao interesse público. A consequência é relevante para o assédio: a posição hierárquica legitima direção e controle dentro de sua finalidade jurídica; desvio, pessoalização ou uso retaliatório da competência deslocam o ato para o campo do abuso e abrem espaço à responsabilização.

Freitas (2014) amplia o argumento ao associar a boa administração a racionalidade decisória, imparcialidade, transparência e respeito aos direitos. Com isso, o dever estatal não termina na abstenção de práticas abusivas. Ele alcança a organização de condições administrativas capazes de prevenir, receber, apurar e responder a violações de modo confiável.

A interlocução entre esses autores produz três consequências analíticas. A primeira é um limite material ao poder hierárquico; a segunda, um dever positivo de proteção da integridade do agente público; a terceira, um dever de estruturação institucional compatível com boa administração e impessoalidade. A

MMI-AM utilizará essas consequências como critérios de leitura dos mecanismos de enfrentamento, sem convertê-las em exigência de um único desenho orgânico.

A proteção da saúde no trabalho oferece uma ponte adicional entre Direito Público e Direito do Trabalho. O art. 39, § 3º, da Constituição estende aos servidores ocupantes de cargo público, entre outros direitos, o art. 7º, XXII, que assegura a redução dos riscos inerentes ao trabalho por normas de saúde, higiene e segurança. Em plano internacional, a Convenção nº 155 da OIT, atualmente consolidada no Anexo LI do Decreto nº 10.088/2019 e vigente para o Brasil, inclui os funcionários públicos no conceito de trabalhadores e compreende a saúde laboral também pelos elementos físicos e mentais relacionados ao trabalho (Brasil, 1988; Brasil, 2019). Essa base reforça o dever de prevenção sem autorizar a transposição automática das Normas Regulamentadoras a todos os vínculos estatutários: a NR-1 incide diretamente sobre órgãos públicos que possuam empregados regidos pela CLT e admite aplicação a outras relações jurídicas nos termos previstos em lei (Brasil, 2026b).

Por isso, a mera existência de norma proibitiva é insuficiente para avaliar proteção institucional. Direitos podem permanecer formalmente reconhecidos e materialmente frágeis quando os procedimentos são imprevisíveis, a cadeia decisória carece de imparcialidade ou o denunciante assume riscos desproporcionais para acionar o sistema.

2.3 Responsabilização administrativa, controle interno e políticas de integridade

A responsabilização cumpre função institucional quando torna previsíveis as consequências do uso abusivo do poder e reduz espaços de tolerância seletiva. O'Donnell (1998) ajuda a explicar o mecanismo ao mostrar que a fragilidade da *accountability* horizontal cria zonas de opacidade nas quais abusos se tornam menos visíveis e contestáveis. No enfrentamento do assédio, essa opacidade aparece quando recepção, apuração e decisão dependem da mesma cadeia hierárquica ou funcionam sem critérios estáveis.

O controle interno integra essa arquitetura. Di Pietro (2022) o situa para além da verificação meramente formal, alcançando legalidade, legitimidade e racionalidade administrativa. No plano municipal, o art. 31 da Constituição vincula a fiscalização também aos sistemas de controle interno do Poder Executivo, o que oferece ancoragem constitucional diretamente aderente ao recorte deste estudo (Brasil, 1988). A contribuição do controle para a MMI-AM, contudo, é funcional: interessa sua capacidade de produzir prevenção, rastreabilidade e correção, e não a simples existência nominal de uma unidade.

As políticas de integridade ampliam o foco da sanção para a gestão de riscos e a cultura institucional. A CGU trata programas de integridade como arranjos de prevenção, ética e resposta (Brasil, 2017); a OECD (2020) descreve integridade pública como ecossistema normativo e cultural. Kang e Lee (2025) acrescentam evidência sobre o processamento institucional de denúncias no setor público: resultados de *whistleblowing* tratados por mecanismo neutro alteram percepções coletivas de justiça procedimental e desempenho. O modo de responder à manifestação, portanto, repercute além do caso individual.

A literatura recente sobre intervenções recomenda cautela e integração. Rodríguez-Muñoz *et al.* (2025), em meta-análise de 19 estudos, encontram efeitos promissores de intervenções contra o *bullying*, acompanhados de risco de viés e limitações metodológicas. Blackwood *et al.* (2026), em revisão de escopo, observam maior consistência em intervenções multifacetadas, multinível, contextualizadas, apropriadas pela organização e apoiadas pela alta gestão. No argumento deste estudo, essas evidências sustentam a escolha por integração, continuidade, participação e monitoramento, sem equivaler à validação empírica da MMI-AM.

Pires e Gomide (2016) fornecem a ponte para capacidade estatal: implementação sustentável depende de coordenação, recursos e articulação entre atores. Aplicada ao problema do assédio, essa perspectiva indica que ouvidoria, corregedoria, controle, gestão de pessoas e integridade só formam um sistema quando seus fluxos se conectam e quando cada função dispõe das salvaguardas necessárias à tarefa.

No plano federal, o Decreto nº 12.122/2024 e a Portaria MGI nº 6.719/2024 estruturam prevenção, acolhimento, proteção contra retaliação, apuração, responsabilização e integração institucional. Seu

alcance jurídico é federal, mas o desenho oferece antecedente funcional útil para identificar mecanismos que podem assumir formas diversas nos municípios (Brasil, 2024a; Brasil, 2024b).

No controle externo, o Acórdão TCU 456/2022-Plenário constitui antecedente mais direto da lógica de maturidade, organizada em institucionalização, prevenção, detecção e correção. O CNJ empregou essa referência em 2023 para avaliar a política contra assédio e discriminação no Poder Judiciário (TCU, 2022; CNJ, 2023). A ideia de maturidade, portanto, possui anterioridade institucional inequívoca; a contribuição do presente estudo precisa ser demonstrada na reconstrução para o contexto municipal.

O Guia Lilás acrescenta ferramenta de unidade analítica distinta, voltada à caracterização e ao tratamento consistente de situações de assédio e discriminação. TCU e CNJ observam práticas institucionais; o Guia auxilia a leitura e o encaminhamento do caso; a MMI-AM examina a qualidade funcional da infraestrutura municipal de prevenção e resposta. Essa diferenciação impede que instrumentos com finalidades diversas sejam tratados como equivalentes (Brasil, 2024c).

Essas fontes ocupam planos epistêmicos distintos: Constituição e doutrina fundamentam deveres e limites; TCU, CNJ, Guia Lilás e Plano Federal oferecem antecedentes institucionais de desenho; estudos com revisão por pares sustentam a plausibilidade de mecanismos organizacionais. Documentos institucionais orientam a arquitetura da resposta, enquanto as relações entre maturidade e resultados permanecem questão empírica.

2.4 Administração municipal, capacidade institucional e vulnerabilidades estruturais

A Administração Pública municipal brasileira apresenta heterogeneidade de recursos, profissionalização, estabilidade organizacional e capacidade técnica. A descentralização ampliou responsabilidades locais sem uniformizar as condições administrativas de implementação (Arretche, 2012). Em evidência mais recente e diretamente municipal, Braga e Martins (2023) operacionalizam capacidade estatal em dimensões administrativas, políticas e fiscais e identificam disparidades entre estruturas municipais de Minas Gerais. O achado reforça a necessidade de tratar capacidade como construto multidimensional, e não como atributo presumido pelo porte.

Neste artigo, capacidade institucional municipal designa condições administrativas gerais aferíveis independentemente do sistema de assédio: profissionalização burocrática, composição e qualificação do quadro, estabilidade e rotatividade de pessoal, continuidade organizacional, capacidade fiscal e disponibilidade de infraestrutura administrativa e tecnológica. A definição dialoga com Pires e Gomide (2016), Grin *et al.* (2018), Marengo (2017) e Braga e Martins (2023), sem importar para esse construto atributos internos da própria MMI-AM, como independência do canal, autonomia da apuração ou integração entre as funções específicas de enfrentamento.

Maturidade de enfrentamento ocupa outro plano. Ela descreve a qualidade do arranjo específico de prevenção e resposta ao assédio. A separação evita circularidade: ausência de protocolo, canal protegido ou rito estável não será utilizada simultaneamente para definir baixa capacidade geral e para demonstrar o efeito dessa baixa capacidade. As variáveis de capacidade precisam ser aferidas por indicadores independentes do próprio sistema que a MMI-AM pretende explicar.

A profissionalização é uma dessas dimensões. Marengo (2017) associa burocracias profissionais a melhores condições de implementação e preservação de memória administrativa; Braga e Martins (2023) mostram que a capacidade municipal pode ser observada por evidências indiretas próprias. Para este artigo, isso significa que estabilidade de quadro, qualificação e continuidade podem integrar a caracterização do contexto sem antecipar o estágio de maturidade do sistema de assédio.

A literatura recente sobre *bullying* no setor público acrescenta uma camada que a literatura de capacidade, sozinha, não entrega. Quinn, Waheduzzaman e Djurkovic (2025) evidenciam elementos culturais como distância hierárquica, controle burocrático e inação; em 2026, os autores mostram a interação entre governança, gestão e estrutura na persistência do abuso. Essas evidências tornam plausível investigar se condições gerais de capacidade e características específicas do sistema de enfrentamento se combinam de maneiras diferentes entre municípios.

Proximidade social, interferências políticas, escassez de quadros especializados e descontinuidade administrativa podem elevar o custo da denúncia ou reduzir a confiança em mecanismos formais. Ainda assim, tamanho populacional não funciona como *proxy* automática de capacidade. Municípios pequenos podem estruturar salvaguardas robustas por cooperação ou desenho funcional adequado; administrações maiores podem manter fluxos frágeis e dependentes da hierarquia.

O referencial entrega, assim, duas categorias independentes para a análise, cuja fronteira é fixada por três critérios cumulativos: escopo, unidade de observação e função analítica. Capacidade institucional geral descreve condições transversais da Administração, aferidas fora do subsistema de enfrentamento, e opera como variável contextual ou explicativa. Maturidade institucional descreve atributos do sistema específico de prevenção e resposta, aferidos em suas próprias funções, e constitui o objeto diagnóstico da MMI-AM. Propriedades abstratas como estabilidade, autonomia ou coordenação só podem aparecer nos dois planos quando correspondam a unidades distintas de observação: estabilidade do quadro e continuidade organizacional caracterizam capacidade; estabilidade dos fluxos do sistema caracteriza maturidade; autonomia estrutural de órgão de controle pode compor o contexto, enquanto a independência da instância que recebe, apura ou decide o caso e qualifica a resposta específica. Essa separação preserva a independência inferencial sem negar que os dois planos possam se relacionar empiricamente.

3 METODOLOGIA

O estudo adota desenho conceitual e qualitativo, de base jurídico-dogmática. A escolha decorre da questão de pesquisa: o objetivo não é estimar prevalência, inferir causalidade observada ou reconstruir padrões jurisprudenciais, e sim distinguir construtos, justificar uma matriz conceitual e formular relações suscetíveis de teste posterior.

A produção das inferências foi organizada por função das fontes. Normas e doutrina jurídica delimitam deveres, competências e limites; documentos de controle e integridade fornecem antecedentes institucionais de desenho; literatura científica com revisão por pares sustenta conceitos, mecanismos organizacionais e evidências de plausibilidade. Essa separação evita atribuir a documentos institucionais força probatória que eles não possuem e permite controlar a passagem entre fundamento normativo e proposição empírica.

Na análise jurídico-normativa foram examinados a Constituição Federal, legislação infraconstitucional, atos administrativos normativos e documentos oficiais pertinentes. A leitura dos fundamentos constitucionais é sistemática: dignidade, impessoalidade, controle e boa administração são relacionados às competências administrativas que organizam prevenção, acolhimento, apuração e responsabilização. Não se adota um protocolo hermenêutico único nem se realiza pesquisa jurisprudencial.

A seleção doutrinária obedeceu ao mesmo critério funcional: autores constitucionais e administrativistas sustentam dignidade, contenção do poder, natureza funcional das competências e boa administração; O'Donnell e a literatura de capacidades fornecem categorias de *accountability*, coordenação e implementação. O objetivo é interlocução orientada ao problema, sem pretensão de representar exaustivamente cada tradição teórica.

No eixo bibliográfico, foram selecionados estudos nacionais e internacionais sobre assédio moral, *workplace bullying*, integridade, *whistleblowing*, *accountability* e capacidade estatal. As buscas foram realizadas na SciELO e no Google Scholar, complementadas por consulta direta a periódicos científicos e bases institucionais da CGU, MGI, MTE, TCU, CNJ, OECD, Câmara dos Deputados e STF. A curadoria foi atualizada até 20 de setembro de 2026, com reforço específico da literatura com revisão por pares publicada a partir de 2023 quando agregava função explicativa ao argumento.

Os descritores incluíram “assédio moral”, “assédio moral no serviço público”, “violência organizacional”, “dignidade da pessoa humana”, “controle interno”, “integridade pública”, “*accountability*”, “*whistleblowing*”, “*workplace bullying*”, “capacidade estatal” e “administração pública municipal”, isolados e combinados. Foram incluídos trabalhos com aderência substantiva,

densidade teórica ou empírica e utilidade para os eixos analíticos; materiais duplicados, opinativos ou sem função identificável foram excluídos.

Após a construção preliminar da MMI-AM, a busca complementar foi tratada como auditoria adversarial de anterioridade conceitual. O objetivo não foi apenas localizar antecedentes convergentes, mas procurar modelos que tornassem a proposta redundante, oferecessem taxonomias alternativas ou contrariassem sua arquitetura. Os descritores “modelo de maturidade”, “*maturity model*”, “*capability maturity model*”, “*harassment maturity*”, “*bullying maturity*”, “*workplace bullying prevention toolkit*” e “*assessment model*” foram utilizados para rastrear modelos concorrentes e antecedentes. Retiveram-se materiais cuja unidade de análise, lógica de progressão ou funções institucionais apresentassem aderência ao problema; modelos de domínios sem transferibilidade funcional e instrumentos voltados apenas à gravidade do caso foram distinguidos dos modelos de maturidade do sistema. Entre os antecedentes identificados, o TCU, sua aplicação pelo CNJ e experiências australianas de CMM mostraram maior proximidade funcional (TCU, 2022; CNJ, 2023; Comcare, 2025; ECU, 2025). A etapa não constitui revisão sistemática ou prova de inexistência global de outros modelos; sua função é testar a contribuição diferencial da MMI-AM contra os antecedentes localizados.

O procedimento analítico foi uma síntese funcional orientada à construção conceitual. As fontes foram lidas para identificar quatro núcleos: fundamentos jurídicos de proteção; limites e responsabilização do poder hierárquico; mecanismos de controle, integridade, denúncia e proteção; e capacidade institucional municipal. Em seguida, conceitos e mecanismos foram confrontados segundo sua função no problema, buscando convergências, divergências e lacunas relevantes para o desenho do operador.

A construção da MMI-AM seguiu quatro operações. Primeiro, foram extraídos mecanismos funcionalmente relevantes dos antecedentes institucionais e da literatura. Segundo, elementos equivalentes foram agrupados pela função desempenhada, independentemente do nome do órgão. Terceiro, as dimensões foram submetidas a controle de não sobreposição: prevenção; detecção e proteção; apuração e responsabilização; reparação e aprendizagem. Quarto, a arquitetura foi reconstruída para o contexto municipal, mantendo capacidade institucional geral fora do construto de maturidade e aplicando uma regra de equivalência funcional contextual: a matriz exige funções e salvaguardas, não um organograma padronizado. A literatura metodológica sobre modelos de maturidade recomenda explicitar domínios, níveis e critérios de progressão e registra heterogeneidade relevante entre arquiteturas existentes (Smajli; Feldman; Cox, 2024; Langer, 2025). Por isso, os três estágios da MMI-AM foram definidos como tipologia descritiva parcimoniosa: resposta predominantemente episódica ou informal; institucionalização parcial; e arranjo integrado, monitorado e sujeito a aprendizagem. Não reproduzem níveis específicos dos CMM antecedentes nem pressupõem evolução necessária.

A curadoria normativa separou normas nacionais incidentes em campos específicos, atos da Administração Pública federal que abrangem assédio moral e a disciplina de saúde e segurança do trabalho em seu campo próprio. Referências trabalhistas não foram generalizadas aos vínculos estatutários municipais.

Por esse desenho, a contribuição demonstrada nesta etapa é analítica: construtos independentes, critérios de maturidade, relações refutáveis e trilha de evidências para testes posteriores. A MMI-AM permanece matriz conceitual; validação de conteúdo, confiabilidade interavaliador, prevalência, efeitos causais e desempenho empírico integram etapas subsequentes.

O recorte institucional abrange a Administração Pública municipal brasileira. A literatura sobre federalismo e capacidades locais é utilizada para reconhecer heterogeneidades de profissionalização, estrutura administrativa, recursos, capacidade fiscal, qualificação e continuidade organizacional, sem converter faixa populacional em medida de capacidade (Arretche, 2012; Grin *et al.*, 2018; Marengo, 2017; Braga; Martins, 2023).

Municípios de pequeno porte permanecem analiticamente relevantes porque podem concentrar restrições de escala e especialização, mas a matriz admite soluções cooperativas, compartilhadas ou

externas sempre que preservem as funções e salvaguardas exigidas. Essa opção amplia a transferibilidade do operador sem presumir equivalência entre porte, capacidade e maturidade.

3.1 Estratégia de verificabilidade e aplicação futura da MMI-AM

A estratégia de verificabilidade associa cada proposição a indicadores e fontes potenciais de evidência. Estudos de caso ou comparações intermunicipais podem combinar normas internas, organogramas, atos de designação, fluxos de denúncia e apuração, registros de capacitação, relatórios de controle, dados de manifestações e documentos de gestão de pessoas, complementados, quando pertinente, por entrevistas semiestruturadas com responsáveis pelas funções analisadas.

Processos disciplinares, expedientes apuratórios, registros de acolhimento e instrumentos de clima organizacional podem complementar o diagnóstico, permitindo examinar previsibilidade procedimental, segurança dos canais, variação de prazos, tratamento de impedimentos, percepção de retaliação e memória institucional. Pesquisas que utilizem dados pessoais ou sensíveis deverão observar salvaguardas éticas e de proteção de dados compatíveis com o material.

Na aplicação futura, indicadores de capacidade geral não podem reproduzir atributos usados para classificar maturidade. Coordenação, autonomia ou estabilidade só integram o primeiro construto quando aferidas por evidências externas ao sistema examinado, preservando a independência entre explicação e desfecho.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Na discussão, fundamento jurídico, capacidade institucional geral e maturidade do sistema permanecem em planos distintos: a base normativa define proteção e limites; a capacidade caracteriza o contexto; a maturidade descreve a qualidade das funções específicas. Essa separação permite relacioná-los sem circularidade nem transformar norma, órgão ou procedimento em prova antecipada da hipótese.

4.1 Matriz de Maturidade Institucional (MMI-AM)

A MMI-AM organiza quatro dimensões: prevenção; detecção e proteção; apuração e responsabilização; e reparação e aprendizagem. Maturidade designa a passagem de respostas episódicas e personalizadas para rotinas mais estáveis, formalizadas, funcionalmente autônomas, integradas e sujeitas a monitoramento. Os três estágios: incipiente, em consolidação e consolidado, são tipos analíticos, escolhidos para discriminar informalidade ou casuísmo, institucionalização parcial e integração monitorada sem multiplicar categorias cuja distinção ainda não foi empiricamente validada (Smajli; Feldman; Cox, 2024; Langer, 2025). Não expressam trajetória universal, irreversível ou necessariamente linear. As fronteiras entre dimensões são funcionais: detecção e proteção abrangem acesso seguro e salvaguardas durante o processamento; apuração e responsabilização abrangem reconstrução dos fatos, garantias procedimentais, decisão e consequência cabível; reparação e aprendizagem abrangem cuidado posterior, restauração funcional, correção sistêmica e incorporação da experiência a rotinas futuras.

A linguagem de maturidade, contudo, não é teoricamente neutra. Modelos desse tipo podem sugerir progressão teleológica, comprimir heterogeneidades organizacionais em níveis ordinais e favorecer a transposição de trajetórias concebidas para estruturas distintas (Smajli; Feldman; Cox, 2024; Langer, 2025). A MMI-AM incorpora essa objeção como limite de desenho: seus estágios não representam rota universal nem hierarquia organizacional absoluta; admitem desenvolvimento desigual e regressão, dispensam escore global e avaliam equivalência funcional em lugar de conformidade com estrutura-padrão. “Consolidado” designa, portanto, presença convergente de salvaguardas e funcionamento compatíveis com a dimensão examinada, e não estágio final de evolução institucional.

A genealogia combina antecedentes de natureza diferente. TCU e CNJ contribuem com avaliação institucional por mecanismos; Guia Lilás e Plano Federal oferecem parâmetros de acolhimento, proteção, apuração e tratamento; Comcare e ECU incorporam a lógica de maturidade e melhoria

continua (TCU, 2022; CNJ, 2023; Brasil, 2024b; Brasil, 2024c; Comcare, 2025; ECU, 2025). A literatura científica recente acrescenta duas cautelas: intervenções isoladas têm evidência heterogênea (Rodríguez-Muñoz *et al.*, 2025), enquanto arranjos multifacetados, multinível e contextualizados aparecem com maior frequência entre intervenções bem-sucedidas (Blackwood *et al.*, 2026).

O diferencial da MMI-AM combina três escolhas: capacidade geral fora do construto de maturidade; diagnóstico por funções, compatível com arquiteturas municipais diversas; e conexão de cada dimensão a critérios observáveis e proposições testáveis. O Quadro 1 explicita como os antecedentes são reconstruídos, sem lhes atribuir força de validação dos estágios.

Quadro 1 – Anterioridade diferencial e reconstrução da MMI-AM

Antecedente	Unidade/objeto	Lógica principal	Limite para o recorte municipal	Reconstrução na MMI-AM
TCU (2022)	Sistema institucional de prevenção e combate ao assédio	Institucionalização, prevenção, detecção e correção	Referência federal; não separa capacidade geral do sistema específico	Base funcional para prevenção, detecção e resposta
CNJ (2023)	Política contra assédio e discriminação no Judiciário	Aplicação coordenada de avaliação de maturidade	Estrutura judicial e recursos não se transferem automaticamente aos municípios	Demonstra possibilidade de diagnóstico por funções, com adaptação contextual
Guia Lilás e Plano Federal (2024)	Condutas, acolhimento e política federal de enfrentamento	Proteção, acolhimento, apuração, responsabilização e cuidado	Não constituem modelo municipal de maturidade e possuem campo federal próprio	Salvaguardas para proteção, apuração, reparação e aprendizagem
Comcare/ECU (2025)	Prevenção organizacional de <i>workplace bullying</i> e <i>incivility</i>	Prevenção sistêmica e melhoria contínua; CMM na ECU	Experiências estrangeiras; níveis e estruturas não são transplantados	Lógica de progressão, integração e monitoramento
MMI-AM	Infraestrutura funcional municipal de enfrentamento	Quatro dimensões e três estágios, sem escore global	Matriz conceitual ainda não validada empiricamente	Separa capacidade geral; adota equivalência funcional; vincula estágios a regras decisórias e proposições testáveis

Fonte: elaboração própria, a partir de TCU (2022), CNJ (2023), Brasil (2024b; 2024c), Comcare (2025) e ECU (2025).

A adaptação municipal opera por equivalência funcional contextual. Recepção, proteção, apuração, decisão, cuidado e gestão de riscos podem ser distribuídos entre unidades distintas conforme porte, regime funcional e estrutura local. Autonomia funcional, na MMI-AM, não significa independência orgânica absoluta: designa salvaguardas suficientes para que cada função seja exercida sem interferência determinante da cadeia diretamente interessada e sem acumulação incompatível de papéis, preservados, conforme a tarefa, impedimento, imparcialidade, confidencialidade e proteção contra retaliação. Em municípios de menor escala, essas salvaguardas podem ser asseguradas, quando juridicamente admissíveis, por mecanismos cooperativos, compartilhados ou externos. A equivalência exigida é funcional, não orgânica.

A progressão entre estágios considera cinco propriedades: estabilidade das rotinas, formalização de responsabilidades e fluxos, autonomia funcional compatível com a tarefa, integração entre funções e capacidade de monitoramento e aprendizagem. A combinação dessas propriedades importa mais do que a quantidade de documentos, unidades ou cargos. Um município pode apresentar desenvolvimento desigual entre dimensões e também regredir diante de descontinuidade institucional. O Quadro 2 explicita a genealogia e a releitura municipal dos critérios.

Coordenação tampouco se presume da concentração de atribuições. A acumulação de recepção, proteção, apuração e decisão em um mesmo agente pode produzir fluidez operacional aparente e, simultaneamente, comprometer independência, impedimento ou segregação de funções. Quando a acumulação atingir salvaguarda essencial, ela bloqueia a classificação como consolidada na dimensão

afetada, ainda que exista rapidez ou integração factual do fluxo. Para a MMI-AM, coordenação madura pressupõe articulação entre funções distinguíveis, responsabilidades claras e controles capazes de prevenir interferência e confusão de papéis.

Quadro 2 – Genealogia conceitual e critérios de progressão da MMI-AM

Componente	Antecedentes principais	Releitura municipal	Critério de progressão
Prevenção	TCU/CNJ: institucionalização e prevenção; Comcare/ECU: prevenção sistêmica	Regras, responsabilidades, formação e gestão de riscos	Ações episódicas → formalização parcial → política integrada e monitorada
Deteção e proteção	TCU/CNJ: deteção; Guia Lilás; Lei nº 14.457/2022	Canal, confidencialidade, proteção anti-retaliação e independência da cadeia envolvida	Canal informal/inseguro → rito formal → proteção robusta e monitorada
Apuração e responsabilização	TCU/CNJ: correção; Decreto nº 12.122/2024 e Plano Federal	Fluxo, imparcialidade, prazos, registros e decisão motivada	Improvisação → rito definido → autonomia, padronização e decisão motivada
Reparação e aprendizagem	Guia Lilás e Plano Federal; Comcare/ECU: melhoria contínua	Cuidado, reintegração, memória de casos e medidas corretivas	Ausência/casuísmo → apoio pontual → cuidado estruturado, feedback e aprendizagem
Capacidade institucional geral	Pires e Gomide; Grin <i>et al.</i> ; Marengo; Braga e Martins	Quadro profissionalizado e qualificado; estabilidade/rotatividade; continuidade; capacidade fiscal; infraestrutura e tecnologia	Variável contextual; não integra os estágios e deve ser aferida por evidências independentes da MMI-AM

Fonte: elaboração própria, a partir de TCU (2022), CNJ (2023), Brasil (2022; 2024b; 2024c), Comcare (2025), ECU (2025), Pires e Gomide (2016), Grin *et al.* (2018), Marengo (2017) e Braga e Martins (2023).

Quadro 3 – Matriz de Maturidade Institucional para o Enfrentamento do Assédio Moral (MMI-AM)

Dimensão	Maturidade incipiente	Maturidade em consolidação	Maturidade consolidada
Prevenção	Normas genéricas; ações episódicas; responsabilidades difusas	Protocolo básico; capacitações periódicas; responsáveis identificados	Política integrada; formação contínua; gestão de riscos e monitoramento
Deteção e proteção	Canal informal ou dependente da hierarquia; baixa confidencialidade; medo de retaliação	Canal formal com rito; confidencialidade definida; salvaguardas parciais	Canais acessíveis e rastreáveis; proteção robusta; monitoramento de retaliação
Apuração e responsabilização	Fluxos improvisados; prazos incertos; dependência funcional; seletividade	Ritos definidos; registros mínimos; comissões constituídas; alguma previsibilidade	Instâncias com autonomia; devido processo; prazos; padronização; decisão motivada e, quando cabível, sanção proporcional
Reparação e aprendizagem	Ausência de cuidado estruturado; remoções casuísticas; inexistência de memória institucional	Apoio pontual; acompanhamento funcional; registros de casos	Plano de cuidado; reintegração; gestão do clima; memória de casos e medidas de melhoria

Fonte: elaboração própria, com base na genealogia do Quadro 2.

A leitura do Quadro 3 é dimensional. Maturidade elevada em prevenção não compensa fragilidade em proteção, apuração ou reparação. A classificação deve resultar de evidências convergentes de funcionamento; norma, canal, comissão ou capacitação, isoladamente, demonstram formalização, não maturidade consolidada.

As perguntas de controle traduzem essa lógica em observação: há responsabilidades e gestão de riscos permanentes? O canal é acessível, rastreável e protegido contra interferência e retaliação? A apuração

possui responsáveis, prazos, registros, impedimentos, motivação e previsibilidade? Existem cuidado, reintegração, monitoramento do clima e mecanismos que transformem casos anteriores em melhoria institucional?

Maturidade não se confunde com eficácia final do enfrentamento. Número de denúncias, prevalência de assédio ou redução de casos não integram isoladamente os critérios da MMI-AM: sistemas mais confiáveis podem registrar mais manifestações porque reduzem barreiras ao reporte, enquanto baixa frequência pode refletir silêncio, temor ou descrença. Do mesmo modo, a solução satisfatória de um caso por atuação excepcional de gestor ou agente específico não converte, por si, resposta episódica em capacidade institucionalizada. Resultados e desempenhos contingenciais devem ser analisados separadamente da estabilidade, das salvaguardas e da qualidade funcional do sistema.

4.2 Regras de leitura e demonstração do excedente analítico

A MMI-AM deve ser aplicada por dimensão e com conjunto convergente de evidências. Não há média ou compensação automática entre dimensões. A regra decisória é ordinal e restritiva: respostas predominantemente informais, episódicas ou personalizadas caracterizam o estágio incipiente; formalização reconhecível, ainda acompanhada de lacunas de autonomia, integração ou monitoramento, caracteriza estágio em consolidação; estágio consolidado exige formalização, funcionamento verificável, salvaguardas essenciais à dimensão e integração ou monitoramento compatíveis com a função. A ausência de salvaguarda indispensável impede a classificação como consolidada, mesmo que outros requisitos estejam presentes. Quando o material não permitir discriminar os estágios com segurança, o resultado é “classificação indeterminada por insuficiência de evidência”, sem criar um quarto nível de maturidade.

Considere-se, apenas como teste lógico do operador, um município hipotético que possua protocolo básico e capacitações periódicas; canal formal de denúncia, porém subordinado à mesma cadeia hierárquica envolvida e sem salvaguardas robustas contra retaliação; comissão de apuração regularmente constituída, com rito e registros mínimos; e ausência de rotina estruturada de reparação, reintegração ou aprendizagem a partir dos casos. Pela MMI-AM, esse mesmo arranjo seria lido de forma diferenciada: prevenção em consolidação; detecção e proteção incipiente; apuração e responsabilização em consolidação; e reparação e aprendizagem incipiente.

Uma leitura não estruturada poderia registrar apenas que o município “possui mecanismos de enfrentamento”. A MMI-AM acrescenta informação: localiza a assimetria interna, separa formalização de qualidade funcional e identifica qual dimensão fragiliza a cadeia de resposta. Esse excedente analítico é a principal demonstração conceitual da matriz. Ele não valida empiricamente os estágios, mas mostra o que o operador permite distinguir que uma descrição institucional agregada tende a ocultar.

4.3 Proposições e ponte de verificabilidade

As proposições expressam relações teóricas abertas a teste. A plausibilidade da progressão institucional deriva dos antecedentes de maturidade; relações entre cultura, *accountability*, proteção e prevenção encontram apoio em estudos recentes do setor público e em revisões de intervenções (Quinn; Waheduzzaman; Djurkovic, 2025, 2026; Rodríguez-Muñoz *et al.*, 2025; Blackwood *et al.*, 2026). Kang e Lee (2025) são mobilizados por analogia funcional restrita à neutralidade, à justiça procedimental e ao processamento institucional de manifestações; essa analogia não se estende à fenomenologia do assédio, aos motivos de denúncia nem aos efeitos subjetivos e retaliatórios específicos do *workplace bullying*. Em população distinta do funcionalismo municipal, Yang *et al.* (2024) identificam medo de retaliação, barreiras de reporte e percepção de ineficácia institucional entre fatores de não denúncia de *workplace bullying*; Blomberg, Rosander e Einarsen (2024), em estudo longitudinal, relacionam ambiguidade de papel à exposição posterior ao *bullying*, com mediação do clima hostil e efeito protetivo da liderança de

suporte. A força e a transferibilidade dessas evidências variam e não convertem as proposições em resultados demonstrados.

P1) Menores níveis de capacidade institucional geral tendem a associar-se a maior dificuldade de estabilizar protocolos, responsabilidades e fluxos do sistema de enfrentamento; o porte populacional é tratado como variável contextual, e não como indicador automático de capacidade institucional.

P2) Maior independência funcional das funções de apuração e decisão em relação à cadeia hierárquica envolvida tende a associar-se a maior percepção de imparcialidade procedimental e a menor proporção de contestações procedentes ou corroboradas por evidências de interferência hierárquica ou parcialidade.

P3) Canais dotados de confidencialidade, rastreabilidade e salvaguardas contra retaliação tendem a associar-se a maior continuidade do reporte e a maior probabilidade de tratamento formal das manifestações.

P4) Maior clareza de papéis, responsabilidades e rotinas de liderança, combinada a práticas de liderança de suporte, tende a associar-se a menor ambiguidade funcional e a menor exposição subsequente a comportamentos de assédio.

P5) Maior coordenação entre funções institucionalmente distinguíveis de recepção, proteção, apuração, decisão, cuidado e gestão de riscos tende a associar-se a maior implementação das medidas corretivas deliberadas e a menor recorrência de falhas procedimentais equivalentes em casos posteriores.

Quadro 4 – Proposições, indicadores e fontes possíveis de verificação

Prop.	Relação analítica	Marcador analítico / sinal de alerta	Fonte possível
P1	Capacidade geral associada à estabilização do sistema	Indicadores independentes de capacidade; existência e estabilidade de protocolos, responsabilidades e fluxos	Organogramas; quadro de pessoal; normas; processos; relatórios
P2	Independência funcional associada à imparcialidade percebida e menor proporção de contestações corroboradas	Imparcialidade percebida; interferência ou parcialidade alegada; proporção de contestações procedentes/corrobóadas	Entrevistas; processos; recursos; reclamações; atos de designação
P3	Proteção associada à continuidade e formalização do reporte	Confidencialidade; anti-retaliação; abandono; encaminhamento e tratamento formal	Dados de manifestações; pesquisas anônimas; entrevistas independentes; regulamentos
P4	Clareza de papéis e liderança de suporte associadas a menor ambiguidade e exposição	Clareza de atribuições; ambiguidade de papel; suporte da liderança; exposição subsequente a comportamentos de assédio	Descrições de função; RH; pesquisas de clima; entrevistas; registros de manifestações
P5	Coordenação entre funções distinguíveis associada à implementação corretiva e menor recorrência de falhas	Medidas corretivas executadas; recorrência de falhas; devolutivas; acumulação incompatível de funções	Séries de processos/casos; planos de ação; relatórios; gestão de riscos; RH

Fonte: elaboração própria.

A verificabilidade das proposições exige desenhos compatíveis com o tipo de resultado.

P1 requer comparação intermunicipal ou estudos de casos contrastantes, com capacidade geral aferida por indicadores independentes da MMI-AM.

P2 combina análise de processos e atos de designação com percepção de imparcialidade e exame das contestações efetivamente corroboradas.

P3 não pode ser testada apenas por registros administrativos, pois manifestações não apresentadas não deixam denominador observável; requer pesquisas anônimas ou entrevistas independentes, combinadas a dados de reporte.

P4 exige desenho longitudinal ou medidas repetidas para sustentar a ideia de exposição subsequente.

P5 pressupõe série temporal de casos, taxonomia previamente definida de falhas procedimentais e controle de que a integração observada não decorra de acumulação incompatível de funções; municípios com poucos casos podem não oferecer base suficiente para inferência.

Explicações rivais permanecem relevantes. Liderança política, ocorrência de caso crítico, pressão de órgãos de controle, composição dos vínculos, disponibilidade fiscal e cultura organizacional podem alterar a maturidade sem decorrer diretamente da capacidade geral. Casos adversariais são particularmente informativos: baixa capacidade estrutural pode coexistir com elevada maturidade específica por cooperação, indução externa ou liderança técnica estável; uma administração profissionalizada pode manter baixa maturidade quando desenho hierárquico, tolerância cultural ou interferência política bloqueiam proteção e responsabilização. Pesquisas futuras deverão confrontar essas alternativas, em vez de tratar a hipótese principal como expectativa autoevidente.

O quadro normativo contemporâneo confirma a pluralidade de regimes. A Lei nº 14.540/2023 possui alcance nacional em seu campo material, mas não institui regime geral de assédio moral; Decreto nº 12.122/2024, Plano Federal e Guia Lilás estruturam resposta específica no plano federal. No campo trabalhista, a nova redação do capítulo 1.5 da NR-1 entrou em vigor em 26 de maio de 2026 e incorporou expressamente fatores de riscos psicossociais ao gerenciamento de riscos ocupacionais (Brasil, 2026a; Brasil, 2026b). Em 20 de setembro de 2026, permanecia vigente a decisão cautelar referendada na ADPF 1316 que suspendeu, por 90 dias, multas e outras sanções ligadas aos dispositivos questionados; o processo seguia em conciliação, com audiência realizada em 14 de setembro (STF, 2026). No plano internacional, a Convenção nº 190 da OIT, sobre violência e assédio no mundo do trabalho, ainda não havia sido ratificada pelo Brasil; seu texto, aprovado pela Câmara dos Deputados, tramitava no Senado como PDL nº 997/2026, sendo utilizado aqui apenas como horizonte regulatório, e não como norma interna vigente (Brasil, 2026c). Essas referências devem ser lidas em seus campos próprios de incidência e não como estatuto uniforme de todos os servidores municipais.

Esse quadro reforça o ponto central: o assédio moral é também problema de governança, e a MMI-AM organiza por dimensão as descontinuidades entre deveres de proteção e resposta institucional, permitindo submetê-las a comparação empírica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da governança pública, a questão de pesquisa é respondida em dois movimentos. Primeiro, capacidade institucional geral caracteriza condições administrativas do município, enquanto maturidade específica qualifica as funções de prevenção, detecção, proteção, apuração, responsabilização, reparação e aprendizagem. Segundo, dessa separação derivam relações testáveis: a capacidade geral pode favorecer a estabilização do sistema (P1), e atributos específicos de maturidade — independência, proteção, clareza de papéis e coordenação — podem ser confrontados com resultados externos à própria classificação, como percepção de imparcialidade, continuidade do reporte, exposição subsequente e implementação corretiva (P2-P5). Nenhuma dessas relações é tratada como necessária ou já demonstrada.

Como instrumento conceitual de governança e gestão institucional, a contribuição da MMI-AM é incremental e identificável entre os antecedentes examinados. A matriz reconstrói referências do TCU, CNJ e modelos internacionais; mantém capacidade geral fora do construto de maturidade; incorpora reparação e aprendizagem como dimensão própria; desloca o diagnóstico de órgãos predeterminados para funções; opera por equivalência funcional contextual; e explicita uma regra ordinal de classificação com salvaguardas essenciais e resultado indeterminado quando a evidência é insuficiente. O Quadro 1 torna visível essa diferença de objeto e de desenho sem converter a busca de anterioridade em alegação de inexistência global de modelos concorrentes.

A literatura recente sustenta a plausibilidade dos mecanismos mobilizados, mas o estatuto das conclusões permanece conceitual. P1-P5 aguardam teste, e a matriz requer validação de conteúdo, aplicação piloto e exame de confiabilidade interavaliador antes de comparações amplas. A

transferibilidade também deverá ser examinada empiricamente, pois antecedentes federais, judiciais e australianos operam com estruturas distintas; a equivalência funcional reduz, mas não elimina, esse problema (Özer; Escartín, 2023; Quinn; Waheduzzaman; Djurkovic, 2025, 2026; Rodríguez-Muñoz *et al.*, 2025; Blackwood *et al.*, 2026).

Enfrentar o assédio moral é dever jurídico e tarefa de governança pública. Para a gestão municipal, a qualidade da resposta institucional se revela na capacidade de prevenir, proteger, apurar, responsabilizar, reparar e aprender de modo previsível, e não na mera multiplicação de portarias ou comissões. A MMI-AM torna essa qualidade discutível em termos observáveis e oferece uma arquitetura para diagnosticar assimetrias internas do sistema; sua validade empírica, capacidade discriminante e utilidade deverão ser avaliadas em diferentes realidades municipais.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- BARRETO, Margarida. **Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações**. São Paulo: EDUC, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BLACKWOOD, Kate; SHAF AEI, Azadeh; BENTLEY, Tim; OMARI, Maryam; FAWKES, Dayna. Success factors for effective workplace *bullying* interventions: a scoping review. **Personnel Review**, v. 55, n. 2, p. 481-508, 2026. DOI: 10.1108/PR-06-2025-0600. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/PR-06-2025-0600>. Acesso em: 20 set. 2026.
- BLOMBERG, Stefan; ROSANDER, Michael; EINARSEN, Ståle Valvatne. Role ambiguity as an antecedent to workplace *bullying*: hostile work climate and supportive leadership as intermediate factors. **Scandinavian Journal of Management**, v. 40, n. 2, 101328, 2024. DOI: 10.1016/j.scaman.2024.101328. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2024.101328>. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRAGA, Gustavo Bastos; MARTINS, Douglas Gomes. Building a state capacity index for municipal governments of Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 27, n. 1, e210135, 2023. DOI: 10.1590/1982-7849rac2022210135.en. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210135.en>. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Programa de integridade: diretrizes para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/integridade>. Acesso em: 28 jan. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Anexo LI: Convenção nº 155 da OIT sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.457, de 21 de setembro de 2022. Institui o Programa Emprega + Mulheres; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho e outras normas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 set. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14457.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023. Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal. **Diário Oficial da União**,

- Brasília, DF, 4 abr. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14540.htm. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRASIL. Presidência da República. 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, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12122.htm. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portaria MGI nº 6.719, de 13 de setembro de 2024. Institui o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações. Brasília, DF: MGI, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/prevencao-e-enfrentamento-do-assedio>. Acesso em: 30 ago. 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, 2024c. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/20016>. Acesso em: 30 ago. 2026.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de interpretação e aplicação do capítulo 1.5 da NR-1: Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) — fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho**. Brasília, DF: MTE, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/manuais-e-publicacoes/2026/manual_gro_pgr_da_nr_1.pdf. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1): disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais**. Brasília, DF: MTE, 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-1>. Acesso em: 2 set. 2026.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 997, de 2026. Aprova o texto da Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Brasília, DF: Senado Federal, 2026c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/175722>. Acesso em: 2 set. 2026.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- COMCARE. **Workplace Bullying Prevention Toolkit: project summary**. Canberra: Australian Government, 2025. Disponível em: <https://www.comcare.gov.au/about/forms-pubs/docs/pubs/research/project-summary-workplace-bullying-prevention-toolkit.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Ação Coordenada de Auditoria 2023: Política contra o Assédio e a Discriminação no Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/auditoria/acoes-coordenadas-de-auditorias/2023-politica-contra-o-assedio-e-a-discriminacao-no-poder-judiciario/>. Acesso em: 30 ago. 2026.
- CRUZ, Raone Holanda da; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Uma discussão sobre o assédio moral no trabalho na administração pública com foco nas universidades federais brasileiras. **Revista DELOS**, [S. l.], v. 17, n. 62, e3390, 2024. DOI: 10.55905/rdelosv17.n62-210. Disponível em: <https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/3390>. Acesso em: 28 jan. 2026.
- DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- EDITH COWAN UNIVERSITY (ECU). **Combating workplace bullying and incivility: Workplace Bullying & Incivility Capability Maturity Model (CMM) Toolkit**. Perth: ECU, 2025. Disponível em: <https://www.ecu.edu.au/schools/business-and-law/research/mental-awareness-respect-and-safety->

centre/resources-for-industry/mars-project/combating-workplace-bullying-and-incivility. Acesso em: 30 ago. 2026.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n76.75417. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 13 jan. 2026.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

KANG, Minsung Michael; LEE, Danbee. Can whistleblowing reshape public organizations? Examining the consequences of whistleblowing on procedural justice and perceived organizational performance.

International Public Management Journal, v. 28, n. 3, p. 368-389, 2025. DOI:

10.1080/10967494.2024.2387206. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2387206>.

Acesso em: 2 set. 2026.

LANGER, Benedict. Understanding Data & Analytics Maturity: A Systematic Review of Maturity Model Composition. **Schmalenbach Journal of Business Research**, v. 77, p. 205-227, 2025. DOI:

10.1007/s41471-024-00205-2. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s41471-024-00205-2>. Acesso em: 2 set. 2026.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, out./dez. 2017. DOI: 10.1590/001152582017141. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/>. Acesso em: 13 jan. 2026.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal *accountability* in new democracies. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. DOI: 10.1353/jod.1998.0051. Disponível em:

<https://muse.jhu.edu/article/16904>. Acesso em: 21 jan. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: 10.1787/ac8ed8e8-en. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. Acesso em: 28 jan. 2026.

ÖZER, Gülüm; ESCARTÍN, Jordi. The making and breaking of workplace bullying perpetration: a systematic review on the antecedents, moderators, mediators, outcomes of perpetration and suggestions for organizations. **Aggression and Violent Behavior**, v. 69, 101823, 2023. DOI:

10.1016/j.avb.2023.101823. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.avb.2023.101823>. Acesso em: 2 set. 2026.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 24 jan. 2026.

QUINN, Susan; WAHEDUZZAMAN, Wahed; DJURKOVIC, Nikola. Impact of organizational culture on *bullying* behavior in public sector organizations. **Public Personnel Management**, v. 54, n. 2, p. 184-208, 2025. DOI: 10.1177/00910260241287619. Disponível em:

<https://doi.org/10.1177/00910260241287619>. Acesso em: 2 set. 2026.

QUINN, Susan; WAHEDUZZAMAN, Wahed; DJURKOVIC, Nikola. Unmasking organizational factors contributing to bullying behaviors in public-sector workplaces: insights from the Australian public sector. **International Journal of Public Sector Management**, v. 39, n. 3, p. 349-365, 2026. DOI: 10.1108/IJPSM-11-2024-0387. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2024-0387>.

Acesso em: 2 set. 2026.

- RODRÍGUEZ-MUÑOZ, Alfredo; DÍAZ-GUERRA, Alejandro; ANTINO, Mirko; DURAN, William Fernando; SÁNCHEZ, Iván. Interventions against bullying at work: a meta-analysis. **Work & Stress**, v. 39, n. 1, p. 1-30, 2025. DOI: 10.1080/02678373.2024.2435677. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02678373.2024.2435677>. Acesso em: 3 set. 2026.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.
- SMAJLI, Ensi; FELDMAN, Gerald; COX, Sharon. Exploring the limitations of business process maturity models: a systematic literature review. **Information Systems Management**, v. 42, n. 1, p. 2-21, 2024. DOI: 10.1080/10580530.2024.2332210. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10580530.2024.2332210>. Acesso em: 2 set. 2026.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1316: acompanhamento processual**. Brasília, DF: STF, 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7550472>. Acesso em: 2 set. 2026.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Prevenção e combate ao assédio: práticas e modelo para implantação**. Relatório de levantamento do sistema de prevenção ao assédio moral e sexual na Administração Pública Federal — Acórdão 456/2022-Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-fiscalizacao/prevencao-e-combate-ao-assedio-praticas-e-modelo-para-implantacao>. Acesso em: 30 ago. 2026.
- YANG, Liping; ZENG, Qinglin; WANG, Yuqiang; ZHOU, Jing; ZENG, Yanli. Why nursing students do not report workplace bullying during clinical practice: a mixed methods systematic review. **Nurse Education Today**, v. 142, 106341, 2024. DOI: 10.1016/j.nedt.2024.106341. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2024.106341>. Acesso em: 1º set. 2026.