

Superando o paradigma punitivo. Por um procedimento disciplinar restaurativo

Ana Sofia Schmidt de Oliveira¹

Sumário: 1 – Introdução; 2 – Como tudo começa; 3 – O caso; 4 – A hora das perguntas difíceis; 5 – O paradigma punitivo; 6 – Caminhos para a desconstrução do paradigma punitivo; 6.1 – Desconstruindo a naturalização da infração disciplinar; 6.2 – Desconstruindo a supremacia da norma; 7 – Explorando novas possibilidades; 8 – Um procedimento disciplinar restaurativo; Referências bibliográficas.

1. Introdução

A edição, pelo Centro de Estudos da PGE, de uma revista voltada aos Procedimentos Disciplinares, mais do que homenagear os cinco anos de existência da PPD – Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, representa a relevância do tema e a necessidade de reflexão acerca de diversos aspectos a ele relacionados.

Assim, o que pretende esse artigo é propor alguns questionamentos acerca da práxis atual da Administração em relação aos procedimentos disciplinares, bem como acerca do sistema de crenças que a fundamenta, sugerindo outras possíveis abordagens da questão.

1 Procuradora do Estado de São Paulo. Presidente da 2ª Unidade Processante da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. Especialista e Mestre em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Formada em Mediação de Conflitos pela Associação Palas Athena.

Na perspectiva proposta, o sistema disciplinar não estaria preso exclusivamente a um paradigma punitivo; a palavra “disciplina” retornaria à sua origem, recuperando o sentido de treinamento, instrução, conhecimento². Para a superação de uma visão calcada essencialmente nos conceitos de infração e sanção, em que o termo “disciplina” remete quase que automaticamente à ideia de castigo, é preciso analisar a sistemática vigente e o impacto concreto de sua atuação. A sugestão é um deslocamento do enfoque que possibilite pensar sobre o sistema disciplinar dos servidores públicos na lógica do sistema da gestão dos recursos humanos. Considerando que o sistema disciplinar possui uma vocação ainda mal explorada para o aprimoramento dos servidores e do serviço público, esse deslocamento pode trazer uma nova luz para muitos dos problemas que a Administração hoje enfrenta no trato com seus servidores e indicar melhores caminhos a seguir. Um deles, é a proposta lançada; seria trazer para o procedimento disciplinar os princípios e as práticas relacionadas à justiça restaurativa.

2. Como tudo começa

Dispõe o art. 264 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado: “A autoridade que, por qualquer meio, tiver conhecimento de irregularidade praticada por servidor é obrigada a adotar providências visando à sua imediata apuração, sem prejuízo das medidas urgentes que o caso exigir.” O dispositivo abre o Capítulo II – “Das Providências Preliminares” – do Título VII – “Das Penalidades, da Extinção da Punibilidade e das Providências Preliminares”.

É assim que tudo começa. A autoridade toma conhecimento de uma “irregularidade praticada por servidor” e, em razão disso, fica “obrigada a adotar providências visando à sua imediata apuração”.

O relato de uma determinada situação coloca em marcha a engrenagem do procedimento disciplinar. Desde a elaboração do comunicado

2 O termo disciplina vem do latim *disciplina* “ação de se instruir, conhecimento, educação, ciência, ordem, sistema, princípios de moral”, derivando de *discipulus* “aluno, aquele que aprende”.

de evento³ até a decisão final, os atos se sucedem na mesma ordem, seja qual for o cenário em que os fatos se deram, via de regra, qualquer uma das centenas de repartições da administração pública estadual.

O procedimento se dá em duas fases. Ao início, é designado o responsável por conduzir a apuração preliminar. Algumas apurações são singelas, outras mais complexas. Nos termos do art. 265 do Estatuto, “A autoridade realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou definida a autoria”. Não há limite para o número de testemunhas que podem ser ouvidas ou para as diligências que podem ser realizadas. Ao final, é encaminhado um relatório às instâncias superiores. Vislumbrada a ocorrência de uma infração disciplinar diante de indícios de autoria e prova de materialidade, a autoridade administrativa competente determina a instauração do procedimento disciplinar (PAD ou Sindicância)⁴ a ser presidido por Procurador do Estado nos termos do art. 271 da Lei 10.261/68⁵. O processo é distribuído a uma das doze Unidades da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, a Portaria é baixada, o servidor (agora já com o “status” de acusado) é interrogado, sempre acompanhado de um defensor, as testemunhas são ouvidas, outras provas são produzidas, a defesa apresenta suas razões e, então, cem, duzentas ou mil páginas depois, é elaborado o Relatório Final. Os autos retornam à origem com a proposta de aplicação da sanção inicialmente prevista, mitigação ou absolvição.

3 Na SAP (Secretaria da Administração Penitenciária), a maior parte dos procedimentos disciplinares tem início com um Comunicado de Evento, uma espécie de formulário utilizado para relatar uma irregularidade. Daí porque, nessa Pasta, a palavra “comunicar” é sinônimo de “denunciar”: “ele disse que iria me comunicar”, “eu não sabia que ela tinha me comunicado”, são expressões rotineiras.

4 O PAD apura as infrações que podem culminar na imposição de pena de demissão ao passo em que a Sindicância é o instrumento adequado para apurar infrações punidas, no máximo, com a pena de suspensão. Na prática, a distinção entre ambos os procedimentos resume-se aos prazos (mais curtos na Sindicância) e número de testemunhas que podem ser arroladas. (Lei 10.261/68: “Artigo 269 - Será instaurada sindicância quando a falta disciplinar, por sua natureza, possa determinar as penas de repreensão, suspensão ou multa. Artigo 270 - Será obrigatório o processo administrativo quando a falta disciplinar, por sua natureza, possa determinar as penas de demissão, de demissão a bem do serviço público e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade”.)

5 “Artigo 271 - Os procedimentos disciplinares punitivos serão realizados pela Procuradoria Geral do Estado e presididos por Procurador do Estado confirmado na carreira”.

A forma como os procedimentos disciplinares são instaurados, instruídos e julgados é similar ao processo penal⁶. A apuração preliminar equivale ao inquérito policial⁷; a portaria equivale à denúncia; a instrução, em ambas as esferas, é realizada sob o crivo do contraditório e da ampla defesa; o relatório final equivale à sentença⁸. As engrenagens são semelhantes e são colocadas em movimento pela mesma lógica.

No sistema penal, a polícia coloca em uma das pontas da esteira rolante o suspeito, que o Ministério Público transforma em réu; o juiz, em condenado e o sistema penitenciário, em egresso – o “produto” final normalmente está pronto para voltar ao início da esteira. Na lógica de funcionamento dessa linha de produção, cada etapa pressupõe que a anterior tenha atuado adequadamente, de modo que o “produto” só será ejetado excepcionalmente⁹.

Embora o formalismo seja (ou deva ser) mitigado no âmbito disciplinar, se colocados lado a lado um procedimento disciplinar e um criminal, constata-se que as semelhanças são evidentes: observe-se em especial a linguagem da portaria e da denúncia; as fórmulas utilizadas nos mandados de citação e intimação, nas assentadas e nas deliberações; a disposição da sala em que se desenvolvem os atos processuais; os lugares que ocupam os diversos atores durante as audiências e interrogatórios; os despachos; as petições dos advogados. Um observador leigo

6 A sequência de atos do procedimento disciplinar, de acordo com a legislação de regência – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado (Lei 10.261/68) coincide com a do processo penal anterior à reforma de 2008 (Lei nº 11.689/2008). Assim, o primeiro ato depois de baixada a portaria (que equivale à denúncia) é o interrogatório do acusado, seguindo-se o prazo de três dias para a defesa prévia, conforme dispunha o art. 395 do CPP antes da reforma mencionada.

7 Art. 265 da Lei 10.261/68: “A autoridade realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou definida autoria.”

8 A competência para deliberar acerca da imposição da sanção é da autoridade administrativa, uma vez que decorre do poder hierárquico. Assim, a atuação da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares se desenvolve entre dois atos exclusivos da administração: a determinação de instauração do procedimento e a decisão final.

9 Essa pressuposição pode ser ilustrada com a fala de um juiz durante uma audiência em que a vítima dizia não ter certeza se o réu, presente, era mesmo o autor do roubo. Diante de sua hesitação, o juiz disse: “a senhora então acha que todo mundo que trabalhou no caso até agora fez tudo errado?”

menos atento presente a uma audiência disciplinar e a uma audiência criminal não saberia apontar distinções relevantes¹⁰.

A identidade das formas aponta para outra identidade que aqui interessa analisar: a lógica do funcionamento da engrenagem.

Em ambos os campos há (i) uma norma de conduta; (ii) um comportamento humano que a viola; (iii) a previsão de uma sanção; (iv) um juízo de subsunção do fato à norma. E há, ainda, as normas procedimentais que regem a atuação dos agentes que percorrem o caminho que vai do ato à imposição da sanção.

A noção de “ilícito”, como ato/fato contrário à norma está presente em todas as áreas do Direito. Assim, é possível falar em ilícito civil, em ilícito penal, em ilícito administrativo, em ilícito trabalhista, em ilícito tributário, em ilícito ambiental, etc. Afinal, basta uma norma de conduta para que esteja dada a condição de existência do ilícito, que é a sua violação. Mas, se há uma área que possui a expertise no assunto, é o Direito Penal. O que o Direito Penal faz e sabe fazer bem é aplicar sanções a determinadas condutas (ou a determinadas pessoas¹¹). Assim, é compreensível e parece até mesmo natural que o sistema disciplinar¹², localizado epistemologicamente no campo do Direito Administrativo, vá buscar o seu modelo de atuação e inspiração para o seu agir no Direito e no Processo Penal¹³.

10 E isso se vê inclusive no pronome de tratamento “Vossa Excelência” com frequência utilizado pelas partes e testemunhas (e eventualmente até mesmo por advogados) ao se dirigirem ao Procurador do Estado Presidente. Tal equívoco é logo corrigido: “não estamos no Judiciário”.

11 A contribuição das análises sociológicas do crime, a partir especialmente da teoria do *labeling approach* e das abordagens interacionistas, foi exatamente constatar que o sistema de justiça criminal se volta mais contra certas pessoas do que contra certas condutas. Daí a identificação de sua “clientela” com os chamados “caras de prontuário” na crua e significativa expressão já clássica de Eugênio Raul Zafaroni.

12 Não está no escopo deste artigo analisar a questão de ser ou pretender ser o Direito Disciplinar um ramo autônomo do Direito Administrativo.

13 Embora alguns autores encontrem semelhanças com o direito civil, as evidências da influência do modelo penal são incontestáveis. Um dado empírico nada desprezível é a constatação de que muitos Procuradores do Estado da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares de São Paulo atuaram, antes da criação da Defensoria Pública (LC 988/2006), na Procuradoria de Assistência Judiciária Criminal, trazendo consigo a vivência e a experiência do modelo penal.

Ilustra bem esse ponto a seguinte passagem, extraída de uma das obras clássicas do Direito Disciplinar:

“Com o direito penal também tem o direito disciplinar relações muito íntimas, porque o direito disciplinar é constituído essencialmente por um regime de sanções, e por isso mesmo, sofre a influência direta, imediata do direito penal.”¹⁴

Intimidade perigosa. Como se verá, junto com a expertise penal vieram, de contrabando para o âmbito disciplinar, alguns problemas. Alguns problemas sérios.

3. O caso

O relato a seguir refere-se a uma Sindicância que tramitou perante a 2ª Unidade da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. O caso não é excepcional e ilustra bem as manifestações concretas desses problemas.

Maria¹⁵, Diretora Administrativa, encaminhou ao Diretor Geral de uma unidade prisional dois Comunicados de Evento. Um havia sido elaborado por Ana e o outro por João. Nas palavras de Maria, em seu ofício de encaminhamento, os comunicados referiam-se a “desentendimentos entre ambos em que foram usadas palavras ofensivas e incompatíveis ao cargo/função exercidos por funcionários públicos estaduais”. Alguns dias depois, o Diretor Geral determinou a realização de Apuração Preliminar, nomeando, para tanto, um servidor para conduzir os trabalhos e outro para secretariá-lo. O procedimento foi autuado. A Autoridade Apuradora marcou uma data para ouvir as partes envolvidas; fez diligências para identificar as testemunhas presentes. Colheu seus depoimentos. No total, foram ouvidas cinco pessoas. Foram juntados documentos, memorandos, ofícios, informações acerca da vida funcional dos servidores. Ao final, a Autoridade Apuradora elaborou um minucioso Relatório. Ao longo de onze páginas, fez considerações acerca do que havia sido apurado e do comportamento que se espera

14 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Direito e Processo Disciplinar*, p. 114.

15 Nomes fictícios.

dos funcionários. Analisou também a conduta de Carlos, chefe imediato de João e de Ana, que teria sido omissos. Tratou da gravidade do ocorrido, das obrigações dos servidores de se tratarem com respeito e da obrigação do chefe que deveria ter tomado alguma atitude a respeito. Considerando inadmissíveis as condutas relatadas, propôs que a Autoridade Administrativa competente determinasse a instauração de uma Sindicância Punitiva em face dos servidores. Entendeu que João e Ana infringiram os deveres funcionais previstos nos incisos VI (“*tratar com urbanidade as pessoas*”) e XIV (“*proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública*”) do art. 241 do Estatuto, ao passo em que Carlos, o chefe, teria descumprido o disposto no inciso V (“*representar aos superiores sobre todas as irregularidades de que tiver conhecimento no exercício de suas funções*”). O Diretor Geral proferiu despacho ratificando tal entendimento e encaminhou os autos à Coordenadoria. A assistência técnica elaborou minuciosa análise e concluiu, em longo arrazoado, pela pertinência da proposta. Os autos foram submetidos ao Coordenador, que determinou a instauração de Sindicância em face dos três servidores. Seguindo a tramitação de praxe, os autos foram à Chefia de Gabinete da Secretaria da Administração Penitenciária, sendo então determinado o encaminhamento à Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, onde foram distribuídos a uma de suas doze Unidades. O Procurador do Estado Presidente baixou a Portaria nos termos do § 1º do art. 277 do Estatuto¹⁶, instaurando, assim, a Sindicância Punitiva em que João, Ana e Carlos figuravam como indiciados. De acordo com o relato constante da Portaria, João e Ana trocaram ofensas recíprocas e o chefe deles, Carlos, que a tudo presenciou, fora omissos tanto por não ter, no momento da discussão, advertido seus subordinados, como por não ter, depois, elaborado um Comunicado de Evento acerca dos fatos. Foi designada data para a realização dos interrogatórios, sendo expedidos os mandados de citação e intimação. Os três compareceram desacompanhados de advogados. Foram então nomeados defensores dativos distintos para cada um deles, considerada a possibilidade de colidência entre as defesas. Os servidores indiciados

16 “§ 1º - Da portaria deverão constar o nome e a identificação do acusado, a infração que lhe é atribuída, com descrição sucinta dos fatos, a indicação das normas infringidas e a penalidade mais elevada em tese cabível.”

foram interrogados, separadamente, tendo tido, antes, a oportunidade de conversar reservadamente com seus defensores. Após os interrogatórios, os defensores apresentaram as defesas prévias, fazendo considerações acerca da acusação; um deles requereu a produção de prova oral, o que foi deferido. Designou-se data para a oitiva das testemunhas arroladas pela Administração e pela defesa. Três no total. Foram expedidos mandados de intimação. No dia designado para as oitivas, as testemunhas deixaram seus postos de trabalho no interior e vieram à Capital, onde foram ouvidas. A instrução foi encerrada. Vieram aos autos as fichas funcionais atualizadas. Os advogados foram intimados para apresentar as alegações finais.

Os autos estavam prontos para a elaboração do Relatório Final. A esteira rolante, acionada pelo Comunicado de Evento, percorreu todas as etapas como previsto em seu manual de funcionamento e trouxe os autos à fase final. Algumas fórmulas sacramentadas e tudo estaria resolvido: *“a acusação é procedente”*; *“a prova realizada sob o crivo do contraditório é suficiente para comprovar os fatos descritos na Portaria”*; *“as testemunhas ouvidas relataram que efetivamente foram proferidas palavras de baixo calão por Ana e João”*; *“o chefe Carlos, apesar de ter presenciado a cena, ficou-se inerte”*; *“restou demonstrado que no dia XX, os servidores João, Ana e Carlos descumpriram seus deveres funcionais”*.

Tudo estaria resolvido?

4. A hora das perguntas difíceis

Uma análise do caso, a partir da lógica de funcionamento da esteira rolante, requer sejam respondidas apenas as seguintes questões: *“a conduta dos indiciados constituiu uma infração disciplinar?”*; *“os atos do procedimento foram praticados por servidores competentes?”*; *“a Portaria continha os requisitos de validade, possibilitando o exercício da defesa?”*; *“o processo foi conduzido corretamente, respeitando os princípios do contraditório e da ampla defesa?”*; *“a prova feita demonstrou de forma suficiente a autoria e a materialidade da infração imputada?”*; *“os elementos dos autos autorizam a aplicação da pena inicialmente prevista?”*; *“justifica-se a mitigação?”* Respostas afirmativas

a essas perguntas autorizariam concluir que a engrenagem funcionou adequadamente.

Seguindo o caminho das perguntas fáceis, uma solução possível para o procedimento disciplinar em que João, Ana e Carlos foram indiciados, seria o reconhecimento da procedência da acusação e a imposição, no mínimo, de uma pena de repreensão para cada um deles. Toda a lógica do sistema conduz para uma solução assim. Mas eis que surge uma pane que trava a esteira rolante.

Em uma linha de montagem estruturada sobre as narrativas, a pane é causada por uma constatação e por uma pergunta. A constatação é: a imposição de uma pena inquestionavelmente resolve o processo (o que não é ruim, considerado o enorme volume de processos em andamento e de processos a serem relatados). E a pergunta, a essa altura inevitável, é: resolver o processo significa resolver o problema?

Se o problema for o acúmulo de processos, resolver (no sentido de colocar um fim, encerrar) é possível dizer que sim. Mas, se o problema é o aprimoramento do serviço público, a qualidade do ambiente de trabalho, o restabelecimento de uma relação cordata entre os servidores e o desempenho profissional deles, a resposta já não é tão automática. Daí a pane.

Paralisada a esteira enquanto a resposta é elaborada, é preciso pensar: a esteira está a serviço de quê? Em que engrenagem maior está inserida? Qual a sua função dentro da máquina administrativa? Pensar sobre o procedimento disciplinar como parte de um sistema maior possibilita uma melhor avaliação de sua atuação, de sua lógica, de suas limitações, de suas finalidades.

A hipótese que aqui se levanta é que, em muitos casos, com especial destaque para aqueles oriundos de conflitos interpessoais, a abordagem focada na busca de elementos que comprovem a autoria e materialidade de uma infração disciplinar com o objetivo de aplicar uma sanção pode não ser a mais adequada.

O acervo da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares é de aproximadamente 6.800 processos. Em 2016, 5.055 pessoas foram ouvidas, na qualidade de testemunhas ou indiciados. Foram encaminhados à

Administração 1.742 Relatórios Finais. Desse total, 18% continham proposta de desligamento do acusado¹⁷. Em 6% dos casos, houve extinção pelo óbito do servidor ou por aplicação do disposto no artigo 310 do Estatuto¹⁸. Considerando que, via de regra, os Relatórios são acatados, é fácil concluir que 74% dos servidores que responderam a um procedimento disciplinar foram absolvidos ou receberam uma pena de repreensão ou de suspensão. Ou seja: continuam vinculados à Administração.

Assim, se o procedimento disciplinar for analisado dentro de um sistema maior, não autorreferente, as perguntas mais relevantes passam a ser: O procedimento disciplinar trouxe um impacto positivo na vida funcional dos servidores envolvidos? Favoreceu a criação de oportunidades para que os servidores envolvidos avaliem sua atuação e reflitam sobre o seu papel? Trouxe algum benefício para o serviço público e para aqueles que são os seus destinatários? Esse benefício superou ou, ao menos, foi compatível com o custo gerado pelo processo? Foram identificadas as situações que possibilitaram ou até mesmo estimularam o cometimento da infração disciplinar? Foram tomadas ou propostas medidas para enfrentá-las?

Quando as perguntas começam a ficar mais complexas, é preciso olhar para algumas circunstâncias que, de tão corriqueiras, passam, na vida diária, despercebidas. São “modos de fazer” característicos da lógica da esteira rolante, constituindo, em verdade, suas microengrenagens. Invisíveis no dia a dia, quando revelados fornecem pistas importantes para a construção de uma nova percepção.

Nesse novo contexto, é importante olhar também para o lado B, para o *making-off* do caso, e não apenas para as cenas que ocupam o primeiro plano. Assim, é de se observar o tempo decorrido entre os fatos e a decisão; o volume dos e de processos; o padrão das narrativas

17 Demissão – 10%; Demissão a bem do serviço público – 2%; Dispensa – 4%; Dispensa a bem do serviço público – 1%; Rescisão do contrato de trabalho (CLT) – 1%. Dados fornecidos pela i. chefia da PPD.

18 “Artigo 310 - *Extingue-se o processo instaurado exclusivamente para apurar abandono de cargo ou função, bem como inassiduidade, se o indiciado pedir exoneração até a data designada para o interrogatório, ou por ocasião deste*”.

das partes envolvidas; o estado emocional delas; o impacto da situação no ambiente de trabalho e o impacto do processo. Com esse olhar, vai deixando de ser invisível a burocrática tramitação que envolve uma série de formalidades, registros, anotações, carimbos, despachos, publicações no Diário Oficial. Vai deixando de ser invisível o “modus operandi” do sistema que, em razão do enorme volume de processos, acaba por adotar uma lógica de produção mecânica, que em nada favorece a motivação dos servidores que atuam nas mais diversas etapas do procedimento. Com o foco de visão alargado, é de se perguntar também quanto custa um procedimento disciplinar.¹⁹ Trata-se, afinal, de um investimento de recursos públicos escassos, o que exige que se saiba qual é o impacto efetivo desse investimento na qualidade do serviço público.

Voltando ao caso narrado, parece muito difícil que a punição possa trazer, por si, algum benefício concreto relevante. Ao contrário. É possível que, ao término do procedimento, o rancor de lado a lado seja ainda maior; que cada um dos envolvidos se sinta injustiçado, pois, a seu ver, apenas reagiu a uma provocação; é possível que o ambiente de trabalho tenha ficado mais tenso; que os demais colegas da mesma repartição tenham tomado partido, aumentando as rivalidades internas; é possível que Carlos, para evitar problemas futuros, passe a adotar uma rigorosa política de “tolerância zero” com seus subordinados, abdicando da verdadeira liderança. É possível, enfim, que as coisas não tenham melhorado.

E aqui ressoa o alerta do diretor do “Genesee County Justice Program”, Batavia, Estado de Nova York, Dennis Witman, já mencionada em outro trabalho²⁰. Em 1995, ao falar do programa de justiça restaurativa que dirigia, disse ele que o sistema de justiça tradicional pode resolver um caso jurídico mas, muitas vezes, não resolve o problema real²¹.

19 Os deslocamentos de indiciados e testemunhas para as audiências, só excepcionalmente deprecadas, implicam o pagamento de transporte e diárias.

20 OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. *A vítima e o Direito Penal*, p. 9.

21 A visita ocorreu quase que acidentalmente durante viagem realizada a convite do Departamento de Estado norte-americano em janeiro de 1995, cujo foco era o sistema prisional, em uma época em que não se falava de justiça restaurativa no Brasil. Uma das penitenciárias que fazia parte do programa era a Penitenciária de Attica. Localizado ao norte do estado de Nova York, o estabelecimento prisional ficou tristemente conhecido em razão de uma rebelião que deixou mais de setenta mortos no início dos anos 70. As altas

Quando as mais variadas situações problemáticas do dia a dia da Administração são vistas como casos jurídicos, como infrações disciplinares, como descumprimentos de deveres e proibições previstos na lei e nos regulamentos, uma única estratégia é suficiente para lidar com elas: a aplicação de uma pena mediante um procedimento disciplinar.

Tudo estaria bem, a esteira rolante poderia continuar produzindo suas centenas, milhares de PADs e Sindicâncias Punitivas, não fossem as tais perguntas difíceis que nos confrontam com o problema real.

A atuação da Procuradoria Geral do Estado no âmbito da questão disciplinar, em especial nestes últimos cinco anos de existência da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, vem produzindo um estoque de experiências que ajuda a formular as perguntas difíceis. Embora possam parecer (e ser) incômodas, são perguntas das quais não se pode escapar e todos nós que, de alguma forma, fazemos parte da engrenagem, temos a obrigação de formulá-las.

5. O paradigma punitivo

A doutrina tradicional, de uma forma geral, tem como pressuposto incontestável o caráter punitivo do poder disciplinar do Estado, em que a aplicação da sanção surge como decorrência lógica da infração:

“A falta representa uma perturbação da vida interna do serviço, a falta e o seu corretivo, o medicamento para pôr termo à perturbação melhorando o serviço pela ação contra aquele que é a causa determinante. Daí o grau da pena, que vai ao extremo da eliminação – quod medicamenta non sanat, ferrum sanat”²²

muralhas e o ar sombrio indicavam, por ocasião da visita, o rigor do regime – Attica é uma das “supermax”, penitenciárias de segurança máxima. Ao final do impactante “tour”, fui convidada a conhecer um modelo radicalmente diferente de lidar com o problema criminal. Tratava-se do projeto de justiça restaurativa de Batavia. À época era praticamente inexistente qualquer referência à justiça restaurativa em português. Attica e Batavia passaram a representar, assim, duas polaridades aparentemente inconciliáveis e as reflexões decorrentes dessas visitas foram o embrião da pesquisa de mestrado, convertida, em 1999, no livro “A vítima e o Direito Penal”. A temática relacionada à vítima é central nas abordagens da justiça restaurativa. Anotações acerca do tema estão também em “A Política Criminal nos Estados Unidos da América – Notas de Viagem” – Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 19, p. 73/93.

22 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *op. cit.* p. 106.

“Da necessidade de ordem e equilíbrio nas relações humanas – característico preceito ético-jurídico – surge a exigência da disciplina e o poder que a traduz. Substancialmente jurídico é, pois, fenômeno disciplinar. Entronca na escala das normas de conduta social em que o Direito se inclui, configurando regras impostas para o conseguimento de ordem justa na vida em comunidade. O assecuramento da ordem jurídica, num sentido amplo e último, obtém-se por meio de sanções, as quais visam a permitir, de modo satisfatório, aquela proporção pessoal e real de homem a homem, indispensável à conservação social, a que alude o conceito de Dante.”²³

“... a falta do cumprimento de alguns desses deveres origina a infração disciplinar pela qual é responsável o agente que a cometeu e que deve ser reprimida pelos titulares do poder disciplinar em regra mediante processo adequado para aplicação da pena conveniente. Recompensas e sanções penais são meios clássicos empregados para manter a disciplina”²⁴

“Quando a efetivação da responsabilidade disciplinar conduzir ao apuramento de uma infração, essa deve ser normalmente punida mediante a aplicação de uma pena. A pena consiste na sanção pela qual ao autor do facto é infligido um sofrimento que em si mesmo difere do sacrifício resultante da execução da obrigação cuja violação originou o ilícito castigado.”²⁵

“O ilícito administrativo é ocasionado por infrações a deveres e vedações funcionais, cujo elenco não é uniforme no direito positivo, mas também por dispositivos específicos em leis estatutárias e leis especiais. Dessa forma, a infringência desses deveres e vedações [...] leva à caracterização do ilícito e aplicação de penalidades de acordo com a dosimetria correspondente às competências atribuídas às autoridades [...]”²⁶

23 BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *Do Poder Disciplinar na Administração Pública* – p.6-7.

24 CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo* – Tomo II – p. 735.

25 *Ib. Idem*, p. 752.

26 ARAUJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*, p. 978.

Para uma maior clareza, esse tipo específico de abordagem passa a ser identificado neste artigo como o “**paradigma punitivo**”.

O paradigma punitivo representa os problemas que a utilização do modelo penal trouxe para o campo disciplinar. Estruturado sobre uma lógica binária (certo x errado; lícito x ilícito; culpado x inocente), pode servir para alguns casos, mas não serve para todos. Pode ser suficiente para aplicar a pena de demissão ao servidor que faltou sem justificativa ao serviço por mais de 30 dias, caracterizando o abandono de cargo nos termos do art. 63 do Estatuto²⁷. Mas não é suficiente nem adequado para abordar situações que decorrem de conflitos interpessoais e/ou outras mais complexas, em que as relações de causa e efeito, os papéis de inocente /culpado, não são claros.

Como o paradigma punitivo apresenta sempre a mesma resposta para qualquer tipo de conduta que possa ser vista como infração disciplinar, acaba por colocar na esteira rolante uma quantidade enorme de casos. Casos graves e casos irrelevantes formam, juntos, as pilhas de processos que lotam mesas e armários e desafiam a cada dia a resistência física e intelectual de todos os que atuam nessa linha de produção²⁸.

Dois graves problemas podem ser desde logo identificados (outros o serão no decorrer desse texto). O primeiro é a mecanização dos procedimentos. Quando se trabalha com volume, a atuação mecânica é uma consequência natural. Assim, a questão central – o problema da vida das pessoas envolvidas, o problema da Administração – acaba se perdendo

27 Lei 10.261/68: “Artigo 63 - Salvo os casos previstos nesta lei, o funcionário que interromper o exercício por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, ficará sujeito à pena de demissão por abandono de cargo”.

28 Para ilustrar, vejam-se, por exemplo, as situações de que tratam algumas das Portarias baixadas pela 2ª Unidade da PPD em dezembro de 2016: abandono de cargo/inassiduidade (4); descumprimento de horário de trabalho – saída antecipada sem autorização superior (2); servidor flagrado dormindo em serviço (3); disparo acidental de arma de fogo (1); troca de ofensas/agressões interpessoais (9); infrações relacionadas à frota (multa de trânsito, colisões, preenchimento errado de ficha de controle de tráfego) (6); postagens indevidas em redes sociais (1); venda de rifa na repartição (2); soltura indevida de preso (1); apropriação de valores do pecúlio (1); desaparecimento de material bélico (1); portas, portões ou celas não trancadas devidamente (4); exercício de outra atividade remunerada durante período de licença para tratamento de saúde (5); tráfico de entorpecentes (1); descumprimento de ordem superior (8); atraso no bloqueio de pagamento do salário de funcionário faltoso pelo RH (1); facilitação de entrada de celular em estabelecimento prisional (1) – os números entre parênteses referem-se à quantidade de cada espécie de casos.

nas engrenagens burocráticas. O objetivo passa a ser resolver os processos e não resolver os problemas que deram causas aos processos²⁹.

O outro problema é que, por ter apenas um remédio para todos os males, o paradigma punitivo não reconhece as particularidades de cada caso. Assim, se, de um lado aumenta as pilhas de processos, de outro reduz as inúmeras questões disciplinares a uma única categoria. Por só ter um remédio, faz um só diagnóstico. Olha apenas para um ângulo, que é o descumprimento da norma; deixa de lado, porque não tem ferramentas para lidar com elas, as outras dimensões do fato.

O paradigma punitivo é, portanto, suficiente e adequado para responder às perguntas fáceis acerca do funcionamento do sistema disciplinar, mas se mostra insuficiente para responder às perguntas difíceis. Para isso, é preciso um novo olhar. Por intermédio desse novo olhar, o fato que a perspectiva punitiva reduz desde logo a uma “infração disciplinar” recupera sua complexidade; é um problema que pode ser analisado por vários ângulos, além do jurídico. A aplicação da sanção afigura-se como uma das possibilidades. Há espaço para outras formas de abordagem dos conflitos.

6. Caminhos para a desconstrução do paradigma punitivo

Para que possa surgir uma nova forma de abordar o problema disciplinar, é preciso entender melhor o paradigma punitivo. Abdicar dele seria uma perspectiva utópica demais. Afinal, a força do castigo, ou melhor, a força do binômio castigo/recompensa como estratégia para o adestramento social constitui uma introjeção cultural onipresente nos mais diversos aspectos da vida em sociedade (família, escola, religião, trabalho).

Se não é possível, em nosso atual estágio civilizatório, abdicar do castigo como estratégia para obter a adesão às normas é preciso, ao menos, desconstruir o significado e o alcance do paradigma punitivo.

29 Válido aqui o alerta que Figueiredo Dias, o grande penalista português, faz ao dizer que o funcionamento do sistema penal deve ser medido pela lógica da justiça e não pela lógica da produção.

A expressão “desconstruir” assume aqui especial relevância, pois, como se verá, o estado atual das coisas reflete não como as coisas são, mas como as coisas estão. Foram construídas assim. A tarefa de desconstrução permite uma avaliação crítica do sistema disciplinar alicerçado na punição e, ao tempo em que abre o campo para novas perspectivas, legitima a punição como uma opção por vezes necessária.

A hipótese aqui apresentada é que o sistema disciplinar está alicerçado na ideia de punição principalmente por dois fatores, que, de tão arraigados, podem ser considerados como esquemas mentais: i) a naturalização da infração disciplinar e ii) a supremacia da visão normativa.

6.1. Desconstruindo a naturalização da infração disciplinar

Como dito acima, a influência do Direito Penal no sistema disciplinar vem da notória expertise desse ramo do Direito quando o assunto é identificar condutas contrárias às normas a aplicar sanções. E a importação dessa expertise trouxe, de contrabando, alguns problemas para o campo disciplinar.

Para ilustrar alguns desses problemas, é preciso voltar ao caso dos servidores João e Ana. Por que uma discussão entre dois servidores foi classificada como infração dos deveres previstos nos incisos VI (“*tratar com urbanidade as pessoas*”) e XIV (“*proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública*”) do art. 241 do Estatuto, sujeitando-os à imposição de uma pena? Essa pergunta pode parecer absolutamente sem sentido, uma vez que a resposta é óbvia: foi classificada assim porque é assim. Os servidores devem ser cordiais, devem agir de forma digna e, se as suas condutas demonstram que não cumpriram esses deveres, cometeram infração disciplinar e devem sofrer uma sanção.

No campo do Direito Penal, o fenômeno é o mesmo e ainda mais agudo: os tipos fechados não deixam espaço para interpretações. Se alguém subtrai para si coisa alheia móvel, comete o crime de furto previsto no art. 155 do Código Penal e deve receber a pena prevista no tipo.

A “obviedade”, porém, não é nada óbvia.

Há uma assertiva comum no âmbito da criminologia, em especial na produção decorrente da criminologia crítica, segundo a qual o crime não existe. Podemos imaginar uma pessoa que foi vítima de um crime de roubo, que sentiu um revólver apontado para sua cabeça, reagir dizendo: “não existe? E o que foi aquilo que aconteceu comigo? Não existe porque não foi para a sua cabeça que o ladrão apontou a arma!” Então é preciso compreender o real e profundo significado daquela assertiva: ela diz que o crime não existe em si; que não há uma realidade ontológica no crime; que não existem “na natureza” fatos que são crimes e fatos que não são crimes; que o legislador não é alguém que sai mundo afora observando as condutas para recolher dentro de seu balaio de leis, as que são crime. A assertiva indica que a seleção do legislador não leva em conta uma suposta essência preexistente da conduta. Ao contrário: é o processo de seleção que atribui a etiqueta de crime a determinadas condutas.

Duas abordagens ajudam a melhor compreender esse fenômeno. Uma diz respeito à genial distinção que John Searle faz entre o *fato bruto* e o *fato institucional*. Aplicando o conceito ao tema aqui tratado, é possível dizer: a ação humana é o fato bruto; sua percepção como “crime” é um fato institucional³⁰.

Outra abordagem muito rica para revelar este fenômeno vem de Louk Hulsman. Diz ele: “chamar um fato de crime ou de delito significa limitar extraordinariamente as possibilidades de compreender o que aconteceu e providenciar uma resposta. Se as interpretações abstratas e redutoras que o sistema penal aplica aos acontecimentos fossem substituídas por interpretações naturais, nascidas dos indivíduos e não da

30 O exemplo de Searle é bem elucidativo. Para demonstrar que fatos institucionais não podem ser descritos com fatos brutos, diz ele que mesmo observadores muito bem treinados não poderiam descrever um jogo de futebol, ainda que ficassem muito tempo assistindo diversas partidas. Poderiam colecionar algumas informações: números de pessoas correndo, cores dos uniformes, movimentos e até mesmo estatísticas. Mas faltaria alguma coisa na descrição: os conceitos que decorrem das regras. Em suas palavras: “The missing statements are precisely what describes the phenomenon on the field as a *game of football*. The other descriptions, the description of the brute facts, can be explained in terms of institutional facts. But the institutional facts can only be explained in terms of the constitutive rules which underlie them” (John R. Searle, *Speech Acts* - p.52). “Homens correndo atrás de uma bola” é um fato bruto. Futebol é um fato institucional.

estrutura socioestatal, seria possível desenvolver diferentes tipos de reação”³¹.

Para ilustrar seu pensamento, Hulsman apresenta a parábola dos estudantes: Moram juntos, em uma república, cinco estudantes. Um deles quebra a televisão e alguns pratos. Ninguém fica contente, mas cada um reage de uma forma: 1 - um deles fica furioso e quer expulsá-lo; 2 - outro diz: “vamos comprar outra TV e outros pratos e ele que pague”; 3 - o terceiro afirma: “ele está com problemas, é preciso chamar um psiquiatra”; 4 - e o quarto: “a gente achava que se entendia bem, mas alguma coisa deve estar errada em nossa comunidade para que aconteça um gesto como esse... vamos juntos fazer um exame de consciência.” Com esse exemplo, Hulsman identifica vários estilos de reação: estilo punitivo, compensatório, terapêutico, conciliador. E conclui dizendo que chamar um fato de crime significa, de antemão, excluir todas as outras possibilidades. Por fim, diz o autor: para mim, não existem nem crimes nem delitos, mas apenas situações problemáticas.

O que Hulsman mostra é que a resposta penal seria, no caso dos estudantes, uma resposta dentre outras possíveis. Classificar o fato como crime é uma das possibilidades. Nem a única, nem necessariamente a melhor ou a mais eficiente. Diz ele: “Chamar um fato de ‘crime’ significa excluir, de antemão, todas estas outras linhas; significa se limitar ao estilo punitivo – e ao estilo punitivo da linha socioestatal, ou seja, um estilo punitivo dominado pelo pensamento jurídico, exercido com uma distância enorme da realidade por uma rígida estrutura burocrática. Chamar um fato de ‘crime’ significa se fechar, de antemão, nesta opção infecunda”^{32, 33}

Ao analisar a construção da “racionalidade penal moderna”, Álvaro Pires demonstra que ela se constitui em um “obstáculo epistemológico ao conhecimento da questão penal e, ao mesmo tempo, à inovação, isto é, à criação de uma nova racionalidade penal e de uma outra estrutura

31 HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas Perdidas: O Sistema Penal em questão*, p. 99.

32 Ibid., idem, p. 100.

33 Quer se concorde ou não com a perspectiva abolicionista de Louk Hulsman, não é possível olhar do mesmo jeito para um “crime” depois de ter contato com a sua obra.

normativa”. Álvaro Pires – pessoa/autor que se abre e nos abre para opções fecundas – demonstra que essa forma de ver as coisas, hegemônica a partir do séc. XVIII, correlaciona com tamanha força a norma de comportamento à sanção (pena afitiva), que “uma não pode ser pensada sem a outra”, e tal combinação cria, como consequência, a ilusão de necessidade da pena.³⁴ E não é assim? No Código Penal, conduta e sanção formam uma unidade simbiótica.

Com a ajuda dos autores citados, é possível começar a perceber que um dos maiores problemas que a colonização do sistema disciplinar pelo direito penal trouxe é a naturalização da infração disciplinar. Somos levados a crer que os comportamentos humanos podem ser divididos em lícitos e ilícitos e que a sanção está ligada organicamente a estes últimos.

6.2. Desconstruindo a supremacia da norma

Assim como a naturalização do conceito de infração impede que o fato seja visto (e tratado) de outra forma – na linguagem de Searle, é como se o fato bruto desaparecesse quando passa a ser reconhecido como ato institucional – há um outro esquema mental que também condiciona a forma como enfrentamos a questão.

Esse outro esquema começou a ser revisto na área do Direito Penal nas últimas décadas e alguns elementos dessa revisão podem ser de grande utilidade no âmbito disciplinar. Assim, vale a pena olhar para o que aconteceu no sistema-matriz.

Atualmente, parece natural a ideia de que o crime é uma ofensa contra a sociedade, de modo que o “dono” da ação penal, o “dominus litis”, é aquele que a representa: o Ministério Público. Não foi sempre assim. Uma análise do papel da vítima no Direito Penal³⁵ revela que o seu afastamento do polo central do conflito é um fenômeno datado, relacionado ao momento em que o Estado assume o exercício do poder

34 “A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos” – *paper* disponibilizado pelo autor. O artigo, fundamental para iluminar as questões aqui abordadas, está disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/121354/mod_resource/content/1/Pires_A%20racionalidade%20penal%20moderna.pdf>.

35 Uma melhor análise do tema está em: OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. *A vítima e o Direito Penal* – p. 33 e ss.

punitivo como atributo seu. É por volta do séc. XII que tem início a caminhada da vítima rumo ao ostracismo. Na análise de Foucault, na passagem da Alta para a Baixa Idade Média, o conflito passa a ser visto como uma ofensa à ordem e ao poder representados pelo soberano que, na qualidade de parte lesada, exige reparação por intermédio de confiscos e multas. A vítima vai deixando o protagonismo na administração de seu próprio conflito, tornando-se, em relação a ele, mero repositório de informações. A substituição da vítima pelo soberano por intermédio de seu representante, o procurador, faz com que surja uma noção até então desconhecida: o crime passa a ser visto não como um ataque contra uma outra pessoa, mas contra o Estado, contra a lei do Estado. Nas palavras de Foucault: “na noção de crime, a velha noção de dano será substituída pela de infração.”³⁶

As consequências da substituição da noção de dano pela noção de infração foram identificadas com absoluta precisão por Nils Christie em um célebre artigo denominado “Conflicts as Property”, publicado em “The British Journal of Criminology”, em 1977³⁷. De acordo com o eminente Professor de Criminologia da Universidade de Oslo, o sistema penal subtrai o conflito de seus protagonistas, o que representa uma tremenda perda de oportunidades. Diz ele que “os conflitos fazem parte da vida, podem constituir experiências importantes desde que as partes envolvidas possam participar da solução deles. No sistema pena atual, os conflitos são decididos por pessoas estranhas e as partes originalmente envolvidas desaparecem. Aquela que é representada pelo Estado – a vítima – só tem o papel de desencadear o processo e prestar algumas informações. A vítima é uma perdedora diante do autor da infração e diante do Estado; não recupera o que perdeu para o infrator, pois as penas não levam em conta seus interesses, e perde ainda a oportunidade de vivenciar de forma positiva o conflito, que não é mais seu. A localização das salas de julgamento nos tribunais das cidades grandes, a ritualização dos atos, a linguagem peculiar – uma verdadeira subcultura

36 FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*, p. 67.

37 O artigo, que tive a honra de receber do próprio quando esteve em São Paulo para participar do Seminário Internacional de Abolicionismo Penal (novembro de 1997), pode ser localizado em: <<https://academic.oup.com/bjc/article-abstract/17/1/1/411623/CONFLICTS-AS-PROPERTY>>.

–, tudo afasta a vítima que, quando comparece em juízo, percebe que seu conflito é propriedade dos advogados, dos promotores, dos juízes. A despersonalização dos conflitos reflete o desempenho dos papéis sociais; nas sociedades industrializadas, as pessoas se conhecem em fragmentos, de acordo com os papéis que desempenham em cada cenário da vida, e o sistema penal não oferece oportunidade para que as partes e os operadores atuem como seres humanos integrais.”³⁸

A referência à concepção de Christie é pertinente para salientar que antes de ser uma infração à norma, há uma dimensão da conduta considerada como infração disciplinar que representa um conflito não entre o ser e o dever-ser, mas entre pessoas.

Quando o aspecto normativo é o único realçado, uma resposta normativa parece suficiente. O problema jurídico assume uma perspectiva que o afasta do problema real. A infração é o descumprimento da lei e a solução é a imposição da sanção prevista em lei. O sistema normativo passa a ser autorreferente e não olha para os efeitos concretos de sua atuação. Esta é a lógica da esteira rolante, que é a lógica do paradigma punitivo, que, a sua vez, é a lógica da naturalização da infração disciplinar e da supremacia da norma.

Parafraseando Álvaro Pires, poderíamos então compreender o paradigma punitivo como a expressão de uma “racionalidade disciplinar” que trata situações problemáticas como infrações disciplinares. Perceber que se trata de uma racionalidade construída institucionalmente abre algumas janelas para que um vento fresco possa entrar. Surge um espaço mais arejado, mais estimulante, a ser explorado com mais criatividade.

7. Explorando novas possibilidades

Refazendo aquela pergunta tão óbvia – Por que uma discussão entre dois servidores foi classificada e tratada como infração de deveres disciplinares passível de sanção? – é possível perceber de que forma a

38 *A vítima e o Direito Penal* – p. 109. Como consta da fonte aqui citada, a síntese foi elaborada a partir dos argumentos encontrados no artigo suprarreferido e também na entrevista concedida pelo autor por ocasião de sua participação no Seminário Internacional de Abolicionismo Pena, em novembro de 1997 – v. Ana Sofia Schmidt de Oliveira e André Isola Fonseca – “Conversa com um Abolicionista Minimalista” – RBCCrim, v. 19 – p. 14-22.

reação ao fato é condicionada pelos esquemas mentais mencionados: a naturalização da infração disciplinar e a supremacia da norma.

Ao se suspender tais esquemas, surgem, no lugar deles, outras possíveis perspectivas: i) a discussão pode ser uma infração disciplinar, um descumprimento de uma norma de conduta dos servidores e/ou pode ser (também) outras coisas. Pode ser um sintoma de uma situação de estresse agudo no ambiente de trabalho; pode ser um problema de gestão; pode representar um descontrole emocional decorrente de algum problema psicológico ou da incapacidade para lidar com situações difíceis; em síntese, podem ser muitas coisas. ii) a discussão, analisada por meio da relação de deveres e proibições a que estão sujeitos os servidores, é a infração dos incisos VI e XIV do art. 241 do Estatuto. Mas, se deixada de lado a supremacia normativa, se olhado o conflito como “fato bruto”, como fenômeno naturalístico, surgem os seus protagonistas. E surgem não como autores de uma infração disciplinar, mas como participantes de um conflito que tem uma história, que os afetou emocionalmente; que teve impacto no ambiente de trabalho; que deixou marcas.

Foram essas considerações que abriram, no caso dos servidores Ana, João e Carlos, uma nova perspectiva e permitiram que se explorasse uma nova possibilidade.

Baixada a Portaria que instaurou a Sindicância, os acusados foram citados. Por ocasião do interrogatório, Carlos, o chefe acusado de omissão, disse que deixou de elaborar um Comunicado de Evento em face de João e Ana porque olhou para a situação e viu uma “falta de educação”; considerou que uma conversa poderia resolver a questão. Ana e João deram as suas versões, cada qual deles atribuindo ao outro a responsabilidade pelo ocorrido. Ambos se mostravam ainda bastante impactados pelo que havia acontecido. Ao término dos interrogatórios, foi-lhes perguntado se gostariam de uma oportunidade para expressar, um ao outro, os respectivos pontos de vista. Ambos disseram que sim. Foram estabelecidas algumas regras para a conversa, ressaltando-se a importância (i) de ouvir sem interromper; de ouvir fazendo um esforço para entender o ponto de vista do outro em vez de ouvir apenas para contra-argumentar; (ii) de expressar os próprios sentimentos em vez de

simplesmente apontar o dedo para o outro³⁹. Assim foi feito. Ambos, bastante emocionados, se desculparam, reconheceram que se expressaram de forma inadequada, reconheceram o valor um do outro. Ao final, trocaram um caloroso aperto de mão, enquanto sorriam aliviados desfazendo a tensão que os acompanhava desde a data do fato. Um deles havia vindo de carro, o outro de ônibus. Combinaram de voltar juntos. Ambos estavam agradecidos pela oportunidade e cientes de que, embora tivessem vivenciado ali algo muito importante, isso não necessariamente teria um impacto na decisão do processo. Um resumo do que ocorreu ficou registrado em um documento que foi juntado aos autos.

Depois, o procedimento seguiu sua tramitação normal. Testemunhas foram ouvidas, encerrou-se a instrução, os defensores apresentaram alegações finais. Os autos estavam prontos para a elaboração do relatório Final. Como mencionado no item 2 supra, as formulações de praxe resolveriam tudo rapidamente. Seria um processo a menos. Mas algo de diferente havia aparecido ali e propor a aplicação de uma sanção não parecia atender a nenhum interesse além daquele representado pela conveniência de colocar logo um fim na questão.

Ao final, foi proposta a absolvição dos três indiciados. Em relação a Carlos, a prova feita não demonstrou sua omissão. E, em relação a João e Ana, entendeu-se que a opção pela improcedência da imputação era a que melhor atendia aos interesses da Administração. A fundamentação da proposta baseou-se nos seguintes argumentos:

(i) Os tipos das infrações administrativas são abertos. Assim, a subsunção do comportamento humano ao tipo é tarefa que só pode ser executada mediante a aplicação de discricionariedade por parte da autoridade competente para determinar a instauração da apuração preliminar e/ou do procedimento punitivo. Nesse ponto, foi lembrada a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello. Diz o grande administrativista que, nos atos administrativos discricionários “*a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a*

39 Foram utilizadas as técnicas da mediação e da CNV – Comunicação Não Violenta que estimulam os participantes a falar em primeira pessoa.

*utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar”.*⁴⁰

(ii) A subsunção de uma conduta aos tipos imputados – descumprimento dos deveres previstos nos incisos VI (dever de urbanidade) e XIV (dever de dignificar a função pública na vida pública e privada) do art. 241 do Estatuto, Lei 10.261/68 – é tarefa que pressupõe a discricionariedade da autoridade administrativa. Afinal, toda e qualquer irregularidade deve ser objeto de representação? Qual o limite entre a grosseria, a falta de gentileza, e o descumprimento do dever de urbanidade? Qual a abrangência da dignidade da função pública, quando analisada a conduta do agente em sua dimensão privada? Como não há uma resposta pronta, a atuação da Administração, nos termos da lição de Celso Antonio Bandeira de Melo, deve sempre representar o melhor meio de satisfazer o interesse público ao qual se refere a norma.

(iii) Para buscar um norte para o exercício da discricionariedade administrativa, considerou-se que os bens jurídicos tutelados pelos dispositivos legais que teriam sido infringidos (incisos VI e XIV do art. 241 do Estatuto) relacionam-se à manutenção de um ambiente de trabalho cordial e de um comportamento que dignifique a função pública. A norma representa a situação ideal, o norte que serve de parâmetro: sendo os cargos públicos ocupados por seres humanos, conflitos sempre surgirão. Nesse ponto, importante lembrar que, de acordo com a moderna teoria dos conflitos, estes fazem parte das relações humanas e não representam, em si, um problema. Desde que resolvidos adequadamente, são funcionais, são janelas de oportunidades para o aprimoramento tanto pessoal quanto organizacional.

(iv) Ficou ainda consignado que o tratamento adequado dos conflitos foi erigido à categoria de política pública prioritária desde que editada a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça⁴¹. Assim, aplicados tais conceitos ao âmbito

40 Curso de Direito Administrativo – Malheiros editores – 32. ed., 2015, p. 438/439.

41 “Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13) Parágrafo único.

disciplinar, entendeu-se que um conflito pode ser considerado adequadamente tratado sempre que o encaminhamento dado contribuir para o aprimoramento do desempenho das partes envolvidas e do ambiente em que ocorreu; em suma, o tratamento dado ao conflito deve contribuir para o aperfeiçoamento do serviço público. Nesse passo, foi lembrado, com a ajuda do grande mestre português Marcelo Caetano, que “*a perfeição do fim a que o serviço público se destina, rege toda a actividade dos agentes*”⁴².

(iv) Qual seria então o tratamento adequado do caso? Voltando ao “fato bruto”, constatou-se que houve, entre os indiciados, um desencadeamento de reações, o que foi percebido por ambos quando tiveram a oportunidade de refletir e avaliar suas condutas, desculpando-se reciprocamente. Diante disso, ficou consignado no Relatório que, àquela altura, não parecia que o direito disciplinar pudesse ainda intervir positivamente e nem que a imposição de sanção pudesse trazer algum benefício ou proteger melhor os bens jurídicos tutelados.

(v) Por fim, considerou-se que outra forma de olhar para a situação seria aquela, seguindo o raciocínio desse artigo, decorrente exclusivamente do paradigma punitivo. Para essa visão, palavras grosseiras foram proferidas e a reconciliação posterior não teria o condão de descaracterizar a infração disciplinar. Assim, a aplicação da pena seria inevitável.

(vi) Para superar esse obstáculo (o que, no espaço de um Relatório não poderia ser feito com a crítica do paradigma punitivo que se fez aqui), ficou consignado o seguinte: “é preciso novamente lembrar que a classificação do conflito como infração disciplinar decorreu de uma interpretação discricionária em um dado momento. Agora, neste outro momento, o da eleição da resposta a ser dada pela Administração, e considerando que todo ato administrativo deve representar o ‘*melhor*

Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)”. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>.

42 CAETANO, Marcelo. *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1932, p. 23.

meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar’, as circunstâncias e os princípios que regem a Administração estão a indicar que a interpretação pode ser outra. De se consignar, a respeito, a lição de Carlos S. de Barros Júnior:

*[...] em tema de responsabilidade disciplinar, sempre reconheceu a doutrina dos mais diversos países, que, em princípio, as autoridades administrativas dispõem da faculdade, não só de qualificar a infração disciplinar e, com certa latitude, graduar a responsabilidade do acusado, assim como, segundo os casos, por motivos de superiores interesses da própria administração, ou mesmo em razão de equidade e oportunidade, de renunciar à aplicação da pena*⁴³.

E por fim: “Esvaziada eventual resposta sancionatória de sentido e de finalidade, entendo que a solução que melhor atende aos interesses da Administração, no caso em análise, é a absolvição dos indiciados.”⁴⁴

O que esse caso demonstra é que os princípios que regem a atuação Administrativa (dignidade da pessoa humana, eficiência, legalidade, supremacia do interesse público, dentre outros) podem orientar uma atuação discricionária no âmbito disciplinar para muito além do paradigma punitivo.

Nas análises atuais relativas à atuação do Poder Judiciário, já se tornou corrente a expressão “fórum de múltiplas portas” (*multidoor courthouse*)⁴⁵ que conduz à possibilidade de se escolher, dentre diversos caminhos possíveis, qual o mais adequado para lidar com um determinado problema. Para situações diversas, criam-se soluções diversas. Nessa concepção, há um “cardápio” de possibilidades. Por exemplo, quando os conflitos se dão entre pessoas que mantêm uma relação continuada, a preocupação deve ser solucionar o problema, mas também cuidar da relação, prevenir conflitos futuros. As estratégias adversariais, em casos assim, não são tão eficazes como a mediação ou os círculos restaurativos que promovem a compreensão do problema em outro nível. São

43 BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *Do Poder Disciplinar na Administração Pública*. p.21.

44 Este é o teor do Relatório proferido nos autos da Sindicância Punitiva em 31.03.2017. Até a data da elaboração desse artigo, não havia sido publicada a decisão administrativa.

45 V. CNJ - Manual de Mediação Judicial - 2016, p. 18. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>>.

métodos em que as pessoas efetivamente se escutam e constroem juntas o caminho a ser seguido.

Os encaminhamentos tradicionais, no âmbito do Poder Judiciário, servem, muitas vezes, para agravar os problemas que deveriam solucionar. Uma litigiosidade extrema (conforme dados recentes do CNJ, existem hoje mais de 100 milhões de processos em andamento⁴⁶) levou a máquina judiciária à beira do colapso, o que apressou uma série de mudanças, das quais, por exemplo, a importância da mediação no novo CPC é um reflexo.

De fato, tais mudanças estimulam a criação de novas formas de lidar com os conflitos (como mediação judicial e extrajudicial, conciliação, justiça restaurativa, etc.) e assim proliferam iniciativas comprometidas com os princípios e valores das RADs⁴⁷. Por outro lado, decorrem – e esse aspecto é fundamental – de uma mudança maior, cultural acerca do significado do conflito. Os desafios postos ao Direito pelo mundo atual e suas complexidades não deixam espaços para as simplificações do paradigma punitivo. No âmbito penal, retornando à nossa matriz de pensamento, algumas sentenças ainda se referem ao autor de um delito como uma pessoa que coloca em risco a paz social e por isso precisa ser retirada do convívio em comunidade. Essa matriz de pensamento só faz sentido naquela racionalidade binária acima mencionada, em que o Direito Penal surge como o instrumento adequado para separar bons e maus e garantir a ordem, garantir a paz social utilizando seu principal instrumento de controle – a pena de prisão⁴⁸.

Atualmente, como reflexo dessas mudanças, proliferam iniciativas comprometidas com os princípios e valores das RADs e as mais diversas ações têm um ponto comum: a preocupação com o uso racional e eficiente da máquina estatal pela superação de uma mentalidade burocrática e

46 Relatório Justiça em Números 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>>.

47 Sigla que anteriormente remetia à expressão “Resolução Alternativa de Disputas”, hoje substituída por “Resolução Adequada de Disputas” – v. *Manual de Mediação Judicial* – CNJ, 6. ed. (2016) p. 17.

48 Excelente crítica a essa matriz de pensamento está no artigo “A fantasia do sistema penal” – de Maria Lucia Karam, in: “*De Crimes, Penas e Fantasias*” – p. 193/207.

adversarial. Nas palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso, o sistema judiciário adversarial “de corte retrospectivo, retributivo, calcado numa lógica de soma zero, informada pela polaridade do certo/errado que converte as partes em vencedor e vencido, não mais se adapta às necessidades da sociedade contemporânea, onde a complexidade das relações sociais pede um outro tipo de abordagem das controvérsias, de índole consensual, e por isso mesmo, menos impactante e capaz de preservar a continuidade das relações interpessoais”.⁴⁹

As iniciativas das RADs decorrem também de uma preocupação com aquela dicotomia mencionada pelo Diretor do Programa de Justiça Restaurativa de Batavia: de que adianta resolver o problema jurídico se o problema real não foi resolvido?

Os grandes sistemas jurídicos, como o civil e o penal, estão se abrindo para explorar novas possibilidades; é hora de buscar novos caminhos também no sistema disciplinar.

8. Um procedimento disciplinar restaurativo

Um dos aspectos mais relevantes do caso acima relatado foi a radical mudança de postura das partes, aqui chamadas de Ana e João, em dois momentos: no interrogatório e no encontro frente a frente. É um fenômeno quase que instintivo. A pessoa, ao se sentir acusada, ameaçada, assume a posição defensiva e atribui a responsabilidade ao outro. Busca construir uma versão dos fatos que lhe seja favorável, ao tempo em que elabora um perfil negativo de seu opositor. É a lógica binária do jogo adversarial: para que um se saia bem, o outro tem que se sair mal; se um ganha, o outro perde. E foi assim nos interrogatórios: cada um buscava minimizar a sua responsabilidade, atribuindo a iniciativa da agressão ao outro. Mas eis que tudo mudou quando se encontraram frente a frente e foram convidados a refletir sobre o que acontecera a partir de uma pergunta: “Considerando que o conflito é coconstruído, o que você fez e o que poderia ter feito de forma diferente para evitar que as coisas chegassem ao ponto em que chegaram?”. Com essa proposta, surgiu um espaço em que cada um pôde elaborar a

49 *A Resolução dos conflitos e a Função Judicial*, p. 143.

autocrítica, refletir sobre sua própria conduta, responsabilizando-se por suas atitudes. A partir daí, pôde ver e ouvir o outro; pôde reconhecer a razão do outro. A estratégia infantil do “mas foi ele quem começou” foi substituída por um diálogo respeitoso entre adultos. Não houve um *follow-up* do caso, não é possível relatar o que aconteceu depois. No entanto, é possível afirmar que, a partir daquele encontro, estavam dadas algumas das condições para que, no futuro, os conflitos viessem a ser encarados por eles de forma mais positiva. E isso, por si, representava um ganho precioso. A opção pelo paradigma punitivo talvez não fosse, usando a expressão de Hulsman, tão fecunda assim. Talvez perpetuasse as desavenças.

Durante os anos de 2015 e 2016 foram ouvidas na 2ª Unidade da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares 1.359 pessoas. Desse total, foram 425 interrogatórios. Os relatos constituem um repertório considerável para a análise seguinte.

Dentre os acusados, constata-se que, em raras ocasiões, alguém admite a responsabilidade por um resultado danoso. O tom da narrativa é, quase sempre, o da vitimização. A responsabilidade é do chefe que persegue, da falta de estrutura, da falta de treinamento, da sobrecarga de trabalho, dos problemas psicológicos decorrentes da pressão do dia a dia. Em relação às testemunhas, é comum perceber nelas algum desconforto, como se tivessem que tomar partido, a depender se foram arroladas pela Administração ou pela Defesa. Embora essa sensação de desconforto seja mais frequente nas testemunhas de defesa, o que efetivamente se nota é que, na perspectiva das pessoas ouvidas, ou elas estão “contra” ou estão “a favor”. Assim, nesse contexto essencialmente binário e adversarial, o que de mais precioso foi experimentado no caso de Ana e João facilmente se perde.

Seria possível imaginar uma forma de encaminhamento da questão disciplinar que trouxesse à tona potencialidades construtivas em vez de ressaltar o negativo? Que possibilitasse uma avaliação crítica sincera do que ocorreu, construindo alternativas positivas para o futuro? (e é de se lembrar aqui que a grande maioria dos servidores que passam por um procedimento disciplinar mantém o vínculo com a Administração). Um encaminhamento assim não atenderia melhor o objetivo de se alcançar

“*a perfeição do fim a que o serviço público se destina*”, nas palavras de Marcello Caetano?

Como mencionado acima, o paradigma punitivo é o reflexo de uma introjeção cultural que privilegia o castigo como estratégia de adestramento social e encontra no sistema penal e no sistema disciplinar um campo fecundo para a sua disseminação. As limitações dessa estratégia, porém, vêm sendo sentidas e denunciadas em diversas áreas.⁵⁰

Em sua obra “Disciplina Restaurativa para Escolas”, Judy H. Mullet e Lorraine S. Amstutz reproduzem a questão: “De onde tiramos a ideia maluca de que para fazer uma pessoa ter o melhor desempenho é necessário primeiro fazê-la sentir-se pior?”.

As considerações que as autoras fazem acerca do binômio disciplina/punição relacionam-se ao ambiente escolar, mas são absolutamente pertinentes ao cenário do procedimento disciplinar. Veja-se:

Em geral, a punição consegue coibir a criança temporariamente, mas dificilmente ensina autodisciplina em primeira mão. Talvez a punição faça a criança obedecer às regras quando o responsável pela punição está por perto, e pode ensiná-la a seguir as regras no curto prazo. Mas será que a punição ensina as habilidades necessárias para compreender o significado por trás das regras?⁵¹

Em diversos pontos deste artigo, foi mencionado que um efeito positivo do procedimento disciplinar deveria ser o aprimoramento do servidor e do serviço público. E, para isso, não seria essencial que o servidor “compreendesse o significado por trás das regras”? Será que a estratégia que vem sendo adotada nos procedimentos disciplinares se preocupa com esse aspecto e o considera essencial? Ou apenas acredita, sem nenhum respaldo empírico, nos supostos efeitos da “prevenção

50 Alguns autores, como os já citados Hulsman, Christie, Alvaro Pires e Eugenio Raul Zaffaroni vem denunciando, há anos, as falácias do sistema punitivo. Esse último, no prólogo do livro de Maria Lucia citado na nota 46, obra que ele considera “uma das maiores mostras da literatura penal ‘à contramão’”, diz: “coitados dos penalistas que perdemos a fé na pena! Fomos treinados para interpretar códigos.. Não sabíamos nem queríamos saber de outras coisas. Mas a realidade bateu-nos brutalmente no rosto...” (p. 14-15).

51 Disciplina Restaurativa nas Escolas – p. 30.

especial e geral” decorrentes da imposição do castigo? É possível acreditar que o medo de ser punido possa ser uma boa estratégia motivacional?

Seguindo com as autoras:

Os efeitos negativos da punição estão bem documentados. Tais efeitos incluem sentimentos de raiva por parte da pessoa punida, cujo foco passa do mal cometido para a pessoa que administrou a punição dolorosa. O aluno castigado tende então a questionar a natureza da punição e a culpar o punidor em vez de assumir a responsabilidade pelas consequências de seu mau comportamento. Nos alunos punidos tem início um efeito dominó: eles culpam os professores, descontam sua frustração nos colegas e oferecem resistência passiva aos trabalhos escolares⁵².

No campo disciplinar, foi mencionado acima, essa é uma percepção bem próxima daquela que advém da atitude dos acusados nos interrogatórios. Além dos efeitos detectados no ambiente escolar, há, possivelmente, um outro efeito dramático no âmbito do serviço público. Embora faltem dados e pesquisas a respeito, o que se constata na prática é que, muitas vezes, depois de serem acusados de alguma falta grave, os servidores, acometidos, então, de quadro depressivo, solicitam e obtêm afastamento para tratamento de saúde. A Administração perde duas vezes.

Diante do quadro que constata, as autoras indagam: “Então, por que a punição continua a ser a principal característica da disciplina escolar?” e respondem: “A resposta mais óbvia é que ela é rápida, fácil de administrar e parece atender ao critério segundo o qual ‘ao menos fizemos alguma coisa a respeito’”.

Essa é também uma realidade no sistema disciplinar. Parece haver uma norma não escrita que diz: “se acontecer um problema e você não souber o que fazer, faça um comunicado de evento”. Assim, o problema é passado adiante e o “comunicante” afasta um outro risco que também inflaciona a produção das apurações disciplinares. Esse outro risco, detectado com frequência nas audiências⁵³, é o medo de ser considerado omissor, como Carlos o foi, no caso de Ana e João.

52 Ibid., idem, p. 30.

53 Um outro caso ilustra bem a situação: uma servidora, Agente de Segurança Penitenciária, acusada de ter abandonado o posto sem autorização superior relatou, quando interrogada,

A alternativa proposta pelas autoras é um conjunto de estratégias que identificam sob a designação de “disciplina restaurativa”, inspiradas no conceito amplamente difundido de justiça restaurativa.

Como mencionado no item 3 (nota de rodapé nº 20), em 1995, quando da visita ao projeto de justiça restaurativa “Genesee County Justice Program”, que serviu de inspiração a uma pesquisa de mestrado, a bibliografia nacional acerca do assunto era inexistente. Uma busca no Google, no dia 17 de abril de 2017, trouxe 71.600 retornos⁵⁴. O que aconteceu nesses 22 anos? A pergunta estaria a merecer uma ampla pesquisa e uma resposta longa, mas, para os fins propostos neste artigo, é suficiente, por ora, uma resposta simples: o sistema tradicional não tem se mostrado suficiente; a resposta que o sistema de Justiça vem dando aos conflitos sociais, em especial os problemas criminais, tem cobrado um preço alto (tanto em recursos financeiros quanto em sofrimento humano) com poucos resultados efetivos.

As propostas da Justiça Restaurativa buscam, de alguma forma, responder aos anseios que o sistema tradicional não atende, por suas limitações inatas. São estratégias diversas, que envolvem mediação entre o ofensor e o ofendido, processos circulares em que as diversas pessoas impactadas pelo fato participam e são efetivamente ouvidas. Por trás do conflito, as reais necessidades são vistas e atendidas na medida do possível. O procedimento tradicional tem a preocupação maior de olhar para trás para descobrir o que aconteceu e ouvir as pessoas apenas para apurar autoria e materialidade do fato imputado. A imagem do acusado é congelada no momento da prática da infração e essa é a imagem que importa para a imposição do castigo. As práticas restaurativas não se interessam por imagens congeladas e olham para o futuro: como vamos

que, em verdade, havia apenas saído para buscar um copo de água, como era permitido fazer, dizendo, ainda, que a própria chefe, que havia elaborado o comunicado de evento, pedira desculpas a ela. A história parecia improvável e a chefe foi ouvida. Na audiência (Audiência = intimações, assentadas, deliberações, pagamento de diárias, deslocamentos etc.) confirmou que, a seu ver, a acusada não havia cometido nenhuma irregularidade. Sobreveio a pergunta óbvia: qual o motivo do comunicado de evento? Disse ela, repetindo expressão frequente: “a minha chefe me disse que, se eu não a comunicasse, eu é que seria comunicada por prevaricação”.

54 Disponível em: <<http://www.bing.com/search?q=justi%C3%A7a+restaurativa&form=IE1TR&src=IE1h1TR&pc=NMJB>>.

lidar com isso e como será daqui para a frente? Quando a punição é necessária, ela está inserida em um contexto bem diferente. Passa a fazer sentido. Todas as ações restaurativas se desenvolvem em um ambiente de respeito, sem condenações apriorísticas. Esse é o ambiente adequado para a autorresponsabilização, para a conscientização. Um elemento fundamental no âmbito do serviço público, que o paradigma punitivo não oferece, é possibilitar ao servidor a percepção do impacto de sua conduta em seus colegas, em seu ambiente de trabalho. Ao ouvir os relatos dos outros envolvidos, o autor de infração perceberá que não deixou apenas de cumprir um dever funcional, mas causou um impacto na vida de outras pessoas. O efeito de uma experiência assim é bem mais produtivo do que o relato vitimizado diante do Procurador do Estado Presidente da Unidade Processante.

As práticas restaurativas se desenvolvem a partir de três pilares, como indica um dos mais influentes autores da JR, Howard Zehr: (i) o foco no dano cometido, o que dá à vítima e às suas necessidades especial relevância; (ii) a constatação de que males ou danos resultam em obrigações – a responsabilização do autor do dano é enfatizada e (iii) a justiça restaurativa promove engajamento e/ou participação – as partes envolvidas no dano participam ativamente da decisão.⁵⁵ Lembrando que 74% dos servidores mantêm o vínculo com a Administração, não parece adequado construir esses pilares no âmbito disciplinar?

A relevância da Justiça Restaurativa na atualidade, como política pública essencial para a resolução dos conflitos, fica evidenciada pelo teor da Resolução 225 do Conselho Nacional de Justiça, que “*Dispõe sobre a política nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*”. No âmbito do Tribunal de Justiça paulista, o Provimento da Corregedoria Geral nº 35/2014 que “*Dispõe sobre a implementação da Justiça Restaurativa no âmbito das Varas da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo*” é também emblemático.⁵⁶ A Justiça Restaurativa é hoje uma opção concreta do Poder

55 Justiça Restaurativa, p. 38/39.

56 Vale reproduzir o primeiro dos “considerando” do Provimento, muito significativo: “CONSIDERANDO que os meios autocompositivos e consensuais de solução de conflitos, como aqueles contidos na Justiça Restaurativa, têm alcançado significativos e exitosos

Judiciário. As experiências já consolidadas em diversas áreas e documentadas em ampla bibliografia demonstram que pode ser um promissor caminho para que os conflitos sejam vivenciados como oportunidades de mudança, sejam transformados positivamente⁵⁷ também na área da Administração.

Não cabe, no escopo deste artigo, uma mais profunda análise da Justiça Restaurativa nem conceber como seria, concretamente, o modelo no âmbito disciplinar. O que este artigo, em suma, pretende, é abrir uma nova perspectiva para a abordagem dos problemas disciplinares na administração pública. O paradigma punitivo tem sido a única ferramenta para se lidar com uma variedade enorme de questões e, muitas vezes, agrava o problema que pretende solucionar. As abordagens restaurativas, ancoradas em valores comprometidos com a cultura da paz, com a participação responsável, com o fortalecimento dos relacionamentos, têm uma imensa contribuição a dar a todos nós que queremos, ao final de um procedimento, quando indagados se as coisas melhoraram, responder SIM.

É hora de dar o próximo passo e conceber um programa para a instituição, no âmbito da administração pública, do Procedimento Disciplinar Restaurativo.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de Almeida; PANTOJA, Fernanda Medina; PELAJO, Samantha (Coord.). *A Mediação no Novo Código de Processo Civil*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

resultados em âmbito nacional e, particularmente, no Estado de São Paulo, sendo necessário estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas restaurativas que atendem às necessidades de vítimas, comunidade e ofensores, propiciando a reparação do dano e definição de corresponsabilidades;”.

57 Os princípios da mediação transformativa são ferramentas fundamentais. *Transformação de Conflitos*, John Paul Lederach.

ARAÚJO, Edmir Neto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *Do Poder Disciplinar na Administração Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1972.

BETEGON, Jeronimo. *La Justificacion del Castigo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. São Paulo: Renovar, 2006.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

_____. *Do Poder Disciplinar no Direito Administrativo Português*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1932.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Direito e Processo Disciplinar*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da Fundação Getúlio Vargas.

CHRISTIE, Nils. *Limits to Pain*. Mariluz Caso (Trad.). México: Fondo de Cultura Economica, 1984.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

CUNHA, Rosa Maria Cardoso. *O caráter retórico do princípio da legalidade*. São Paulo: Síntese, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FISHER, Roger & URY, Willian. *Como chegar ao SIM*. 3. ed. Rio de Janeiro: Solomon.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais (Trad.). Rio de Janeiro: PUC/NAU, 1996.

GALAWAY, Burt and J. Hudson. *Restorative Justice: International Perspectives*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1996.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas Perdidas: o Sistema Penal em Questão*. Maria Lucia Karam (Trad.). Niterói: Luan, 1993.

KARAM, Maria Lucia. *De crimes, penas e fantasias*. Rio de Janeiro: Luam, 1991.

LEDERACH, John Paul. *Transformação de Conflitos* [Título original: *The Little Book of Conflict Transformation*]. Tônia Van Acker (Trad.). 1. ed. São Paulo: Palas Athena, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MULLET, Judy H.; AMSTUTZ, Lorraine Stutzman. *Disciplina Restaurativa para Escolas: responsabilidade e ambientes de cuidado mútuo* [Título original: *The Little Book of Restorative Discipline for Schools*]. Tônia Van Acker (Trad.). 1. ed. São Paulo: Palas Athena, 2012.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. *A Vítima e o Direito Penal: uma abordagem do movimento vitimológico e de seu impacto no direito penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. “A Política Criminal dos Estados Unidos da América – Notas de Viagem”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, nº 19, 1998, p. 73-93.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de; FONSECA, André Isola. “Conversa com um Abolicionista Minimalista”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, nº 21, 1998, p. 14-22.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PIRES, Álvaro. *A racionalidade penal moderna*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/121354/mod_resource/content/1/Pires_A%20racionalidade%20penal%20moderna.pdf>.

PRANIS, Kay. *Processos Circulares* [Título original: *The Little Book of Circle Processes*]. Tônia Van Acker (Trad.). 1. ed. São Paulo: Palas Athena, 2010.

ROSENBERG, Marshall. *Comunicação Não Violenta*. 4. ed. São Paulo: Agora.

SEARLE, John R. *Speech Acts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

STOCO, Rui. *Processo Administrativo Disciplinar: Processo Disciplinar na Administração Pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos Tribunais*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. 5. ed. São Paulo: Método, 2016.

ZEHR, Howard. *Justiça Restaurativa* [Título original: *The Little Book of Restorative Justice*]. Tônia Van Acker (Trad.). 2. ed. São Paulo: Palas Athena, 2015.

_____. *Trocando as Lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça* [Título original: *Changing Lenses: a new focus for crime and justice*]. Tônia Van Acker (Trad.). São Paulo: Palas Athena, 2005.

