O PAPEL DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NA REGULAÇÃO DAS PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS INTRODUZIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR N° 1.361, DE 22 DE OUTUBRO DE 2021

Sumário: Introdução. 1. Do histórico da atuação da Procuradoria Geral do Estado na regulação das práticas autocompositivas no contexto das infrações funcionais. 2. Uma breve explanação sobre justiça restaurativa. 3. Da atuação da Procuradoria Geral do Estado na regulação das práticas autocompositivas no contexto das infrações funcionais nos termos da nova legislação. Conclusão. Agradecimentos. Referências.

RESUMO

O artigo discute qual o papel da Procuradoria Geral do Estado na implantação das inovações trazidas pela Lei n° 1.361, de 22 de outubro de 2021. É resgatado o histórico da participação da Procuradoria Geral do Estado na seara das práticas de Justiça Restaurativa. Posteriormente, explana-se o conceito de Justiça Restaurativa. Por fim, o referido papel é objeto de reflexões e ponderações.

Palavras-chave: Procuradoria Geral do Estado. Infrações disciplinares. Processos disciplinares. Práticas autocompositivas. Justiça Restaurativa. Inovações legislativas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a oferecer uma reflexão sobre o *papel* da Procuradoria Geral do Estado no fomento e regulação das soluções alternativas de conflitos, no âmbito disciplinar. Em 2018, com a edição da Resolução Conjunta PGE-SE-SS-SAP-1, que instituiu o *Programa de Solução Adequada dos Conflitos de Natureza Disciplinar*, a Procuradoria Geral do Estado passou a coordenar a gestão da implementação de práticas autocompositivas nesta seara. Por sua vez, em 2021, foi promulgada a Lei Complementar n° 1.361, de 22 de outubro de 2021 que, dentre outras alterações, ampliou e tornou lei a utilização das referidas práticas nas hipóteses em que, em tese, o processo disciplinar não culmina no rompimento do vínculo do servidor público com o Estado de São Paulo. Assim, atualmente, a depender de regulamentação por Decreto, toda infração que suscitar, hipoteticamente, a aplicação das penas de repreensão, suspensão e multa, conforme art. 267-D da Lei 10.261/68, comporta a sua resolução por práticas autocompositivas[1].

---

1 Artigo 267-D - O acordo celebrado na sessão autocompositiva será homologado pela autoridade administrativa competente para determinar a instauração da sindicância ou pelo Procurador do Estado responsável por sua condução.

§ 1º - O cumprimento do acordo celebrado na sessão autocompositiva extingue a punibilidade nos casos em que, cumulativamente:

1. a conduta do funcionário não gerou prejuízo ao Erário ou este foi integralmente reparado;

Neste contexto, diante do advento da novel legislação, mister se refletir acerca de qual a participação, posição e papel que a Procuradoria deveria, idealmente, ocupar. Será que a gestão das referidas práticas deve ser delegada inteiramente às Secretarias, com o apoio das respectivas Consultorias Jurídicas? Ou seria importante que a Procuradoria Geral do Estado atuasse de forma mais contundente e especializada nesta seara?

Para embasar esta reflexão, serão analisados elementos e resultados do Programa já instituído pela Resolução Conjunta PGE-SE-SS-SAP-1, algumas diretrizes teóricas presentes na metodologia mais amplamente utilizada até o momento para a solução alternativa de conflitos no âmbito disciplinar -- ancorada nos princípios, técnicas e práticas da Justiça Restaurativa, bem como as inovações legislativas introduzidas pela Lei Complementar n° 1.361, de 22 de outubro de 2021.

1. DO HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NA REGULAÇÃO DAS PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS NO CONTEXTO DAS INFRAÇÕES FUNCIONAIS

Há quase (04) quatro anos, desde 20 de julho de 2018, vige a Resolução Conjunta PGE-SE-SS-SAP-1, que implementou o *Programa de Solução Adequada dos Conflitos de Natureza Disciplinar.* Este programa, de seu turno, é fruto de uma das conclusões da quarta subcomissão do Grupo de Trabalho criado pela Resolução PGE n° 19, de 30 de junho de 2.017, com a finalidade de estudar medidas para o aperfeiçoamento do sistema Disciplinar.

A 4ª subcomissão do Grupo de Trabalho primeiramente dimensionou o quantitativo de infrações funcionais processadas pela Procuradoria de Procedimentos Disciplinares que não acarretavam o rompimento do vínculo do servidor público com o Estado[2]:

> aproximadamente 75% dos servidores que respondem a um procedimento disciplinar permanecem em exercício - ou foram absolvidos ou receberam uma sanção que não implica o rompimento do vínculo funcional." Com efeito, dados das penalidades propostas nos relatórios elaborados pela PPD no ano de 2.016 sustentam, com folga, a afirmação supra. Sem considerar a diferença entre Processo Administrativo Disciplinar e Sindicâncias (nas quais a penalidade máxima que pode ser aplicada é a suspensão), **82% dos servidores que respondem a processo de natureza disciplinar permanecem vinculados à Administração Pública.** (g.n.)

Veja-se que, o mesmo relatório aponta que, no próprio ano de 2016, foram concluídos na Procuradoria de Procedimentos Disciplinares 1.732 processos administrativos. Assim, de se concluir que 1.385,6 processos administrativos não romperam o vínculo funcional do servidor público com o Estado. Ainda, em tese, fosse atualmente, estes 1.385 processos administrativos poderiam ter sido 1.385 procedimentos autocompositivos.

---

2. f**orem cabíveis, em tese, as penas de repreensão, suspensão e multa.**

§ 2º - Nos casos em que o cumprimento do acordo restaurativo não ensejar a extinção da punibilidade, tal acordo deverá ser considerado pela autoridade competente para mitigação da sanção, objetivando sempre a melhor solução para o serviço público.

§ 3º - A extinção da punibilidade, nos termos do § 1º deste artigo, será declarada pelo Chefe de Gabinete, que poderá delegar esta atribuição. (NR)

2 Relatório final do Grupo de Trabalho criado pela Resolução PGE n° 19, de 30 de junho de 2.017 criou GDOC n° 1000725-421551/2017.

De qualquer modo, as referências quantitativas acima deduzidas têm a finalidade de dimensionar o impacto, em tese, da efetiva adoção de práticas autocompositivas na seara disciplinar. Importa ainda transcrever do referido relatório a conclusão da 4ª subcomissão do Grupo de Trabalho, no seguinte sentido[3]:

O Grupo entende que é possível e conveniente trabalhar, desde logo, em duas frentes. De um lado, cria-se um projeto piloto que tem por finalidade conceber e testar um modelo replicável; de outro, trabalha-se com a perspectiva de alteração do Estatuto, inserindo-se na Lei 10.261/68 a previsão do procedimento disciplinar restaurativo, a ser regulamentado por Decreto.

À mesma época, a Procuradora do Estado Ana Sofia Schmidt de Oliveira, então responsável pela 2ª Unidade da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, em comemoração aos cinco anos de criação da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, escreveu um artigo[4] analisando profundamente as premissas e procedimentos basilares ao procedimento disciplinar, confrontando-as com outros elementos invisíveis ao referido processo, como os impactos, danos e afetos dos servidores e Chefia envolvidos na situação conflituosa e infracional, bem como os impactos, danos e afetos no meio ambiente de trabalho funcional. Em melhores palavras e argumentos do que os aqui utilizados, o artigo escancarou a divergência entre a realidade criada no e pelo processo e a realidade experimentada pelos sujeitos da vivência, propondo a paradigmática e brilhante pergunta:

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?

Ao que constata:

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 (...)

Por fim, não ser possível deixar de aqui transcrever um pequeno trecho relatando o que talvez tenha sido o primeiro procedimento disciplinar restaurativo do Estado de São Paulo:

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

3 Ibid.

4 Schmidt de Oliveira, Ana Sofia. **Superando o paradigma punitivo. Por um procedimento disciplinar restaurativo.** São Paulo, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2017.

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.

Assim, a partir da publicação deste artigo e das conclusões do Grupo de Trabalho acima referidas, foram engendradas as ações necessárias à criação do *Programa de Solução Adequada dos Conflitos de Natureza Disciplinar,* regulamentado pela Resolução Conjunta PGE-SE-SS-SAP-1.

O *Programa de Solução Adequada dos Conflitos de Natureza Disciplinar*, com base no relatório emanado pelo Grupo de Trabalho formado em 2017, destinou-se a implementar o encaminhamento de *conflitos interpessoais*, representantes de potenciais infrações ao dever de urbanidade, às práticas autocompositivas.

O Programa previu a criação de dois órgãos, um Comitê Gestor, de caráter estratégico e regulatório, com atribuições de, por exemplo, definir o âmbito de atuação do Programa; estabelecer o fluxo de procedimentos; identificar servidores capacitados; conceber estratégias de sensibilização no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Direta e Autárquica -- de modo a fomentar e divulgar os princípios basilares das práticas autocompositivas; estabelecer metodologia de registro e monitoramento dos casos e identificar; por intermédio da análise dos casos encaminhados ao Centro de Práticas, situações, estruturas e procedimentos que possam gerar conflitos recorrentes, recomendando sua alteração[5]. Ainda, este Comitê Gestor é Coordenado por um Procurador de Estado e composto por membros de todas as Secretarias participantes do Programa – Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde e Secretaria da Administração Penitenciária. A título de nota, cumpre esclarecer que referidas Secretarias foram escolhidas para a participação do Programa, vez que respondem por cerca de 90% dos procedimentos administrativos em trâmite pela Procuradoria de Procedimentos Disciplinares.

Além do Comitê Gestor, a Resolução também indicou a criação de um Centro de Práticas, com a finalidade de promover os atos executórios dos casos recebidos pelo Programa.

Durante sua vigência, o Programa celebrou termo de convênio com entidade de referência na área da Justiça Restaurativa; consolidou um fluxo de encaminhamento de casos; concebeu todos os modelos de registros (relatório simplificado, relatório de admissibilidade, relatórios finais); propôs um formato para avaliação continuada do Programa e do meio ambiente funcional (pesquisas de indicadores); promoveu eventos, círculos de sensibilização, cursos e recebeu ainda casos de conflitos interpessoais para a sua resolução.

5 Resolução Conjunta PGE-SE-SS-SAP-1, de 20-7-2018

O Programa, sem dúvida nenhuma, acarretou a construção de muito conhecimento pertinente à implementação de práticas autocompositivas na Administração Pública. Um dos primeiros aprendizados de ordem estrutural e de maior dimensão foi registrado no segundo relatório emitido pelo Programa e acostado ao GDOC n° 1000725-619727/2018, concernente à necessidade de promoção de informações e sensibilização da Administração Pública acerca da cultura da autocomposição. Em primeiro, com o andamento das ações do Programa, foi visibilizada a seguinte problemática:

Num primeiro momento, o foco principal do Projeto constituiu-se no enfrentamento dos casos de conflitos. Com o Convênio em vigor e divulgada internamente, aos Gabinetes, a existência, funcionamento, objetivos e metodologias do Projeto, esperou-se o recebimento de casos. Tal período perdurou entre maio e julho de 2019.
Verificando-se que os casos não vinham sendo encaminhados, o Comitê Gestor passou a refletir sobre os fatores que poderiam estar funcionando como entrave à utilização da referida tecnologia social, chegando às propostas de sensibilização como estratégia para aumentar o quantitativo do referido encaminhamento. Partiu-se da premissa de que uma divulgação maior, com experimentação do círculo de diálogo seria suficiente para que os gestores passassem a repassar os casos de conflitos para serem solucionados junto ao PRAC.

Neste sentido, foi formulada e executada uma grande ação de sensibilização realizada na Escola de Administração Penitenciária, conforme descrito no item Atividades. Ainda, à época, foram realizadas reuniões com a Diretoria do Hospital pérola Byington e Darcy Vargas.

No decorrer de todas as reuniões e eventos realizados, o Projeto foi sempre celebrado, bem recebido, com manifestos pedidos de sua continuidade por parte dos participantes. Ainda assim, referida receptividade não se converteu no repasse dos casos de conflitos internos ao Programa.

Referido fenômeno é multifatorial, sendo possível se apontar algumas causas para sua evidenciação: i) os conflitos muitas vezes não são manifestos ou são invisíveis aos níveis hierárquicos superiores; ii) o encaminhamento de casos pode ser interpretado, às vezes fantasiosamente, como exposição do gestor e/ou de sua inabilidade em conduzir suas equipes; iii) a administração pública não possui ainda familiaridade, e/ou confiança suficientes quanto aos resultados de metodologia inovadora e ainda estranha às rotinas e protocolos usuais para o enfrentamento de questões pertinentes a conflitos e convivência.

Em seguida, foi formulada estratégia levando em consideração as premissas ocultas quando se propõe a inserção de propostas de práticas autocompositivas nos ambientes administrativos como modalidade prioritária de enfrentamento de conflitos.

Veja-se que quando as normas jurídicas migram de um modelo unilateral e repreensivo para um modelo dialógico e focado em danos e responsabilidades – ao invés das culpas e punições – estas normas estão partindo de uma determinada concepção de servidor e cultura funcional da Administração Pública bem diversa da anterior.

Quando se propõe o enfrentamento de questões por meio do diálogo e reparabilidade (derivada, por sua vez, da responsabilidade) está se partindo da premissa da plena capacidade de o servidor público participar das soluções necessárias e corrigir seus erros. Tal situação é absolutamente diversa daquela que propõe o desdobramento da questão com base exclusivamente punitiva – nesta modalidade, a premissa é a de que não pode haver confiança de que o servidor público tem capacidade para participar da solução ou reparar o dano. Assim, por trás das soluções jurídicas disponibilizadas para os conflitos e infrações, há estas premissas ocultas e estas devem compor, por si, as próprias estratégias para a implementação de normas jurídicas inovadoras.

No caso concreto, visualizou-se a extrema diversidade de cultura em uma e outra solução jurídica para conflitos e infrações. Assim, a solução que o Comitê Gestor passou a conceber perpassava pela continuada informação e sensibilização para uma nova cultura administrativa:

Em vista dos aprendizados e amadurecimento que foram advindo da própria execução do projeto, com a resposta dos agentes públicos perante as iniciativas tomadas, migrou-se do enfoque prioritário no pilar enfrentamento de casos, para o pilar sensibilização institucional.

A mera utilização burocrática e mecânica de meios autocompositivos para a solução de conflitos e infrações – sem uma devida adequação à sua lógica e filosofia -- aniquila ou reduz extremamente o potencial que elas trazem implicitamente, que é o de uma outra cultura administrativa possível, focada em responsabilidade e diálogo.

Como se não bastasse, além de subaproveitar o potencial da inserção das práticas autocompositivas na Administração Pública, o não investimento em informação de qualidade a ser divulgada e em ações pertinentes à transformação da cultura administrativa pode acarretar efeitos deletérios e até mesmo contrários aos desejados pela norma jurídica. As práticas autocompositivas, por força da inovação legislativa acima referida, vem para substituir as *punições* concernentes às repreensões, multas e suspensões. E, tal substituição, com evidente inspiração no paradigma da Justiça Restaurativa, está preconizada no atual artigo 267 – A do Estatuto do Servidor baseando-se expressamente nos princípios da c*orresponsabilidade* e *reparação do dano.*

Ora, numa cultura administrativa desfavorável – ou numa facilitação malconduzida -- qual a imagem e significado que as práticas autocompositivas vão ganhar? Vão ganhar a fama, baseada em absoluta falta de conhecimento técnico, de que representam a malfadada impunidade, o famoso *passar a mão na cabeça*. A administração pública perderá um recurso de adequação de comportamento do servidor, qual seja, a punição – ainda que seja esta absolutamente criticável em uma série de aspectos, para nada pôr em seu lugar.

Assim, se esta Administração Pública não se apoderar do verdadeiro sentido das práticas autocompositivas, as intenções da norma se perdem e geram problemas adicionais ao funcionamento do Estado. De quebra, vulnerabilizam ainda mais a imagem do servidor público perante a sociedade, tão precisada atualmente de uma nova significação e valorização.

Um segundo grande aprendizado que o Programa possibilitou, ainda não reproduzido em relatório, concerne ao modelo utilizado para a facilitação de casos. Num primeiro momento, a aposta do Comitê foi a celebração de um termo de convênio com uma entidade de referência na área. Supostamente, a experiência e conhecimentos da referida entidade seriam o suficiente para o sucesso do Programa. Entretanto, num segundo momento do Programa, quando os casos passaram a aportar no programa houve uma série de entraves para a adequação de oferta (de facilitadores) – e demanda (de casos). Principalmente, quando começaram a aumentar os casos, a oferta de facilitadores não foi suficiente para suprir as demandas. No mais, o esperado é que, com a amplificação de programas deste gênero, a demanda tenda a ter acentuado crescimento por um longo período até que se estabilize, de modo que dificilmente uma entidade contratada dará conta da larga demanda por vir.

A título de exemplo, vamos computar os procedimentos disciplinares do ano de 2016 que hoje, com a Lei Complementar 1.361/21, poderiam – a depender ainda de Decreto regulamentador – ser encaminhados à autocomposição. Como se disse acima, 1.385 casos, naquele ano, poderiam ter tido tal destino. Por mês, seriam cerca de 116 casos nos quais é necessário ainda a presença de 2

facilitadores. Se cada facilitador conseguisse começar e terminar 03 casos num mês (o que é um número elevadíssimo, já que os facilitadores não eram remunerados, não tinham dedicação exclusiva e dificilmente casos complexos tardariam somente um mês para serem resolvidos), ainda assim seriam necessárias 38 duplas de facilitadores – somando um total de 76 pessoas.

Por outro lado, se para uma entidade privada ou sem fins lucrativos o quantitativo de 76 pessoas formadas em mediação, conciliação ou técnicas de Justiça Restaurativa é um número absolutamente expressivo, se se considerar o universo apenas das 03 Secretarias participantes do Programa SAP, SES e SEE e PGE, tal montante é mínimo.

Desta forma, seria muito menos custoso ao Estado investir na capacitação continuada de um, proporcionalmente, pequeno quantitativo de servidores no espectro de muitas Secretarias – e que não necessariamente precisariam possuir dedicação exclusiva ao Programa, bastando uma participação por algumas horas da semana – do que em entidades conveniadas para promover as facilitações das práticas autocompositivas.

Como se não bastasse, a facilitação de casos por servidores públicos sequer representaria desvio de função por ser dever inerente a todo servidor público a devida manutenção do ambiente de trabalho (Lei 10.26168, art. 241: "*São deveres do funcionário: (...) XII - cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho*").

Por fim, o Estado já possui e se utiliza deste modelo de selecionar alguns servidores para algumas funções adicionais como o caso, a título de exemplo, dos apuradores preliminares. Via de regra, os apuradores preliminares não exercem exclusivamente esta função, mas são convocados a tal quando necessário. A diferença para o caso de servidores facilitadores é que estes últimos necessitam, absolutamente, de uma capacitação inicial e uma formação continuada. Além disso, é importante frisar que no caso dos apuradores está expresso que a "*a autoridade realizará apuração*" (art. 264 da Lei 10.261/68), enquanto que nas hipóteses de realização de práticas autocompositivas determina-se que a autoridade vai *submeter o caso às práticas autocompositivas*, não que ela *realizará* as práticas autocompositivas. Assim, por mais que se argumente que é mais adequado que a facilitação das práticas autocompositivas se faça por servidores, importante reconhecer que a Lei não se limita a esta possibilidade.

Como se não bastasse, o Estado, ao eleger a estratégia do servidor facilitador estaria ainda contribuindo de modo muito mais incisivo para a transformação da cultura administrativa do que ao contratar facilitadores externos, por vezes muito pouco familiarizados com a lógica própria do Estado, suas peculiaridades e modo de funcionamento.

Outros resultados do Programa experimentados como sendo muito positivos referiram-se à proposta de que os membros do Comitê Gestor também empreendessem à facilitação de casos, bem como a composição intersecretarial que foi atribuída a este órgão.

A princípio, a atribuição precípua dos membros do Comitê Gestor, conforme acima esposado, concerne a formular os aspectos estratégicos do Programa. Ocorre que a não segmentação absoluta entre o *pensar o Programa* e a sua *execução* proporcionam que este esteja em contínua e permanente progressão. A prática e execução do que se está propondo fornece informações valiosas sobre como o idealizado está se materializando na consecução do Programa e ainda permite o seu acompanhamento de forma aprofundada e comprometida. Ressalte-se ademais que sói comum a crítica em diversos âmbitos da Administração Pública da cisão e disparidade de perspectivas entre proponentes/gestores e executores. Muitas vezes, aponta-se que referida cisão contribui para

planejamentos, acompanhamentos e medidas interventivas ineficazes e até mesmo inexequíveis, tornando a gestão muito mais custosa e desgastante.

Veja-se um exemplo de como a assunção de algum grau de execução do Programa contribui para sua melhor gestão. O fluxo dos casos primeiramente desenhado estipulava que, admitido o caso ao Programa, seria o servidor contatado pelo facilitador para agendar o primeiro encontro do processo, denominado este de *pré círculo*, com a finalidade de oferecer-lhe uma escuta qualificada, bem como informar acerca do Programa e *processo circular* (metodologia específica de Justiça Restaurativa escolhida pelo Programa). Pois bem. Após a realização de um determinado número de *pré círculos*, identificou-se que este primeiro contato com o servidor apresentava uma série de dificuldades. Pelo seu ineditismo, o Programa é muito pouco conhecido pela imensa maioria dos servidores públicos, de modo que o contato pelo facilitador gerava estranhamento e padecia de grande falta de legitimidade – os servidores estranhavam o contato e era difícil inspirar sua confiança na legitimidade da intervenção. Com base nestes resultados, o Programa está atualmente testando o contato inicial com a Chefia imediata do referido servidor. Esta prática tem ofertado melhores resultados, pois termina por também informar as Chefias acerca de outras possibilidades de enfrentamento de conflitos.

Quanto à composição do Comitê Gestor por servidores de diversas Secretarias, os resultados têm sido também bastante frutíferos. Cada Secretaria apresenta suas especificidades, peculiaridades e eficiências próprias; então, as propostas debatidas acabam incorporando os pontos mais fortes de contribuição de cada uma das Pastas e, como se não bastasse, possibilitam sim um grau de uniformização que é coerente com estas peculiaridades.

No mais, em linhas mais amplas, a concretização recorrente de Comitês, órgãos e fóruns intersecretariais criam expressivo incremento no diálogo institucional, promovendo fértil campo para inovações no âmbito do Estado. Ainda, fortalecem estruturas vigentes as tornando menos suscetíveis e frágeis quando da alternância do comando do Estado.

Concluindo, acima foram exemplificados alguns dos aprendizados que o Programa de Solução Adequada de Conflitos proporcionou, dentre muitos outros. Atualmente, o Programa encontra-se vigente tendo-se em vista que a Legislação que ampliou a incidência das práticas autocompositivas no âmbito das infrações funcionais carece ainda de regulamentação via Decreto. O foco do Programa hoje é o de promover experimentações para criar uma base segura para a implantação em massa das práticas autocompositivas, quando a Lei for regulamentada.

2. UMA BREVE EXPLANAÇÃO SOBRE JUSTIÇA RESTAURATIVA

É importante, a esta altura, a explanação de algumas conceituações centrais à Justiça Restaurativa para o prosseguimento da presente reflexão. E por que a teoria base para a reflexão será aquela que sustenta a Justiça Restaurativa e não, por exemplo, aquela que fundamenta as práticas de mediação e conciliação, se a Lei Complementar nº 1.361, de 21/10/2021 também as admite?

Com efeito, a Lei Complementar nº 1.361, de 21/10/2021 acrescentou o Capítulo III ao Título VII do Estatuto do Servidor citando as *práticas autocompositivas* de modo genérico. Ainda, o §2º do art, 267- B esclarece que "*são práticas autocompositivas a mediação, a conciliação, os processos circulares e outras técnicas de justiça restaurativa*."

Novamente, por que então assumir a Justiça Restaurativa como linha mestra da aplicação da nova Lei?

Primeiramente, cumpre ressaltar que a autocomposição partilha de uma série de premissas e princípios comuns. Tanto a mediação como a prática de Justiça Restaurativa têm como base a voluntariedade, o empoderamento das partes, a informalidade, a consensualidade, dentre outros princípios e ademais, técnicas em comum.

Entretanto a prática de Justiça Restaurativa pressupõe, sem que a mediação e a conciliação também o façam, a incidência dos princípios centrais da *corresponsabilidade* e *reparação do dano*. Veja-se que o art. 267-B fala expressamente em ambos os princípios.

Além disso, a reparação do dano, para além de um princípio norteador de todas as práticas autocompositivas (ou seja, a eventual mediação e conciliação deverão sim pautar-se em ambos os princípios próprios à Justiçam Restaurativa) consta como requisito para extinção da punibilidade referente à infração funcional cometida:

Artigo 267-D - O acordo celebrado na sessão autocompositiva será homologado pela autoridade administrativa competente para determinar a instauração da sindicância ou pelo Procurador do Estado responsável por sua condução.
§ 1º - O cumprimento do acordo celebrado na sessão autocompositiva extingue a punibilidade nos casos em que, cumulativamente:
1. a conduta do funcionário não gerou prejuízo ao Erário ou este foi integralmente reparado;
2. forem cabíveis, em tese, as penas de repreensão, suspensão e multa (g.n.).

Ainda, a novel legislação, infere-se, espelhou mais estritamente o teor da Resolução 225 do CNJ (que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário) do que a Lei 13.140/15 (que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública) ou Resolução 125 do CNJ (que versa sobre a mediação e conciliação). Tanto a legislação que alterou o Estatuto do Servidor como a Resolução 225 do CNJ partem da premissa de que é necessário que as partes reconheçam os fatos essenciais para ser então possível a aplicação das práticas autocompositivas.

Por fim, cumpre destacar que a Lei Complementar nº 1.361, de 21/10/2021, na parte que inseriu as previsões atinentes às práticas autocompositivas partiu das reflexões e conclusões do Grupo de Trabalho criado pela Resolução PGE n° 19, de 30 de junho de 2.017 com a finalidade de estudar medidas para o aperfeiçoamento do sistema Disciplinar: *O Grupo entende que é possível e conveniente trabalhar, desde logo, em duas frentes. De um lado, cria-se um projeto piloto que tem por finalidade conceber e testar um modelo replicável;* ***de outro, trabalha-se com a perspectiva de alteração do Estatuto, inserindo-se na Lei 10.261/68 a previsão do procedimento disciplinar restaurativo, a ser regulamentado por Decreto*** (gn.)

Assim, ainda que seja possível e, ademais, bem-vinda a utilização da mediação e conciliação no âmbito disciplinar, por um lado, ambas precisarão de adequações na técnica para englobarem o princípio da corresponsabilidade e reparação do dano. Por outro, o ancoramento das práticas autocompositivas não deixa de ser o arcabouço teórico e prático da Justiça Restaurativa. E assim, neste contexto, importante explicitar alguns aspectos deste paradigma.

A princípio, assim a Resolução 225 do CNJ define o que seja Justiça Restaurativa:

Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de **princípios**, métodos, **técnicas** e atividades próprias, que visa à **conscientização** sobre os **fatores** relacionais, institucionais e sociais **motivadores de conflitos** e violência, e **por meio do qual os conflitos que geram dano**, concreto ou abstrato, **são solucionados** de modo estruturado na seguinte forma: (…) (g.n)

À primeira vista, com base na leitura do referido artigo, pode ainda parecer algo obscuro ou abstrato o que seja Justiça Restaurativa. Este foi acima transcrito pois a Resolução 225 é um grande marco na história da Justiça Restaurativa Brasileira. No mais, ele traz a importante concepção de Justiça Restaurativa atual que não a limita a aplicação de uma determinada técnica. A Justiça Restaurativa carreia tanto elementos filosóficos, constituindo um verdadeiro paradigma para as relações humanas, como compõe-se de um repertório infindável de técnicas e metodologias – ainda e em permanente evolução, com ampla utilização ao redor do mundo.

Cumpre ainda pontuar que o *caput* do art. 1º da Resolução 225 explicita a ampla afinidade das metodologias de Justiça Restaurativa com os *conflitos* e *danos*. Isto é, as técnicas criadas para enfrentar conflitos atualmente são voltadas e pressupõem etapas tanto para mapear danos, como para planejar as devidas reparações.

Assim, do acima exposto e, levando-se em consideração que a Justiça Restaurativa parte de epistemologias calcadas na ciência contemporânea (como epistemologias holísticas e da complexidade, em detrimento das epistemologias deterministas das ciências modernas), é possível se concluir que os conflitos e danos são tanto parametrizados como enfrentados como *fenômenos complexos*.

Isto é, o paradigma da Justiça Restaurativa e as metodologias utilizadas não levam em consideração apenas aspectos subjetivos dos conflitos (sentimentos, experiências e a subjetividade em sentido mais amplo vivenciada pelos sujeitos envolvidos) e nem apenas os aspectos objetivos do conflito (estrita reparação dos danos e/ou cumprimento de normas). Ambos são relevantes e tem espaço no diálogo que se desenrola a partir da condução do facilitador.

No mais, a metodologia também abre campo para que se amplie o rol de sujeitos que são envolvidos no conflito. Tanto quando se mapeiam aqueles que sofreram danos de ordem subjetiva, como aqueles que são responsáveis por referidos danos. A título de exemplo, é possível que infrações administrativas cuja base sejam conflitos interpessoais correlacionem-se a toda uma equipe cujas relações podem ser pouco funcionais. As metodologias de Justiça Restaurativa abrem a possibilidade tanto de se mapear, como de se incluir toda uma equipe no processo – e também sujeitos de outros locais. Desta forma, atua-se no foco do problema (o funcionamento de toda uma equipe, grupo ou coletivo), gerando resultados muito mais satisfatórios a todos os envolvidos.

Prosseguindo com a breve explanação de elementos atinentes à Justiça Restaurativa, para os fins do presente artigo, importa consignar que o paradigma propõe inversões hermenêuticas na interpretação de fatos que nomeamos como conflitos. No âmbito da Justiça Restaurativa, o foco são as responsabilidades e danos e não a culpa e as punições.

Tal inversão está atrelada ao grande papel que os valores humanos – em seu sentido ético -- exercem no âmbito da Justiça Restaurativa. Neste momento, interessante rememorar as pesquisas promovidas por Yves de la Taille[6], que diferencia a moral da ética.

Comumente, as palavras 'moral' e 'ética' são empregadas como sinônimas. Mas, para Yves, moral tem a ver com essa dimensão da regra e da norma. A moral traz um senso de dever,

6 de la Taille, Yve. **Moral e Ética. Dimensões intelectuais e afetivas**. Artmed. 2006.

obrigatoriedade. Yves, ao adotar o conceito de Comte-Sponville entende que "a moral responde à questão 'o que devo fazer?', e a ética, à questão "como viver?'

O plano ético refere-se então ao tema da 'vida boa' e o plano moral, ao tema dos deveres para com outrem e para consigo mesmo. A "vida boa" preocupa os filósofos desde a antiguidade, e as respostas dadas costumam responder pelo nome de eudemonismo (teoria da felicidade como bem para o homem).

Na Justiça Restaurativa a questão dos valores nesse lugar da ética é central. A forma de se relacionar não é pensada com base nos *deveres* mas no como é a *vida boa*. A ação emerge da ética para se construir a *vida boa*, eu respeito o outro porque a vida é boa quando tem respeito e não eu respeito o outro porque é minha *obrigação*.

Nesta toada, as técnicas vão buscar oferecer um campo de diálogo junto aos participantes do que seja a *responsabilidade* e como esta se manifesta no seu sentido ético e não normativo. Na prática, isto pode significar que o ato de reparação do dano, da ação e iniciativa derive da emergência de uma *potência* humana calcada no valor ético da responsabilidade ao invés de uma reparação que emerja da culpa, vergonha e medo da punição.

Note-se que a Justiça Restaurativa passa ao largo da visão calcada na ideia de que represente conivência com o cometimento de danos e infrações, o malfadado, conforme acima já esposado, *passar a mão cabeça*. Muito pelo contrário. A Justiça Restaurativa visa a, com base nos valores éticos, incrementar a motivação intrínseca para comportamentos e relações funcionais, compromissadas e respeitosas nas repartições públicas.

Sobre esta diferenciação entre a origem da motivação para o comportamento humano e suas consequências, bem acentua Elizabeth M. Elliott[7]:

> Idealmente, as sociedades democráticas trabalham melhor se os cidadãos agirem a partir de uma motivação intrínseca em vez de extrínseca. Tanto através da punição como da recompensa, a motivação extrínseca oferece um valor limitado. As suas raízes em teorias contemporâneas de punição são encontradas nos condicionamentos operantes de Skinner, nos quais se supõe que, quando o reforço (recompensa) vem em seguida a um comportamento,é provável que o comportamento se repita (Kohn 1999:5). O comportamento skinneriano acredita que quase tudo o que fazemos é resultado de reforço, tanto positivo (recompensa), como negativo (punição). E na superfície das coisas, isso parece verdadeiro.
>
> No entanto, pesquisas mostram que a punição funciona somente com comportamentos banais por pequenos períodos de tempo e condições nas quais há constantes reforços. (…)
>
> Motivação intrínseca significa que, de certa forma, a pessoa vai agir sem o reforço da punição ou recompensa. No capítulo 7, consideramos a ideia dos valores, que são o centro motivacional do qual esperamos incentivar o comportamento moral. Na família, na escola, no local de trabalho e no Sistema de justiça Criminal, a conduta apropriada é sustentada por mais tempo – e menos custo – se o indivíduo autônomo for motivado intrinsecamente em vez de ter de requisitar o centro de motivação extrínseca do condicionamento operante.

Por fim, não menos importante em termos de considerações introdutórias sobre a Justiça Restaurativa, necessário ressaltar que esta se baseia inteiramente em metodologias colaborativas. Então, a proposta é a de se criar entendimento tanto acerca de problemas, conflitos e entraves bem como acerca de soluções e possibilidades a partir de um *grupo*, de uma pluralidade de vozes e perspectivas e não a partir de uma visão individual.

---

7 Elliott, Elizabeth M. **Segurança e Cuidado. Justiça Restaurativa e sociedades saudáveis**. Ed. Palas Athena. 2018.

Esta premissa é uma questão de coerência com o *olhar* que se está sustentando. Se se parte da premissa de que as questões, conflitos e decisões são *fenômenos complexos*, não seria coerente pautar um processo de decisão por um recorte individual.

Howard Zerh, fundamentando ainda mais a necessidade de que a técnica utilizada parta da colaboração e consensualidade, elenca o *engajamento* como um dos três pilares da aplicação da justiça Restaurativa (os outros dois são foco no dano e a necessidade de reparação que dele decorrem). Assim ele se manifesta[8]:

> O princípio do engajamento sugere que as partes afetadas pelo crime – aqueles que foram vitimados, aqueles que ofenderam e membros da comunidade – desempenham papéis significativos no processo judicial. Tais ´detentores de interesses´ precisam receber informações uns sobre os outros e envolver-se na decisão do que é necessário para que se faça justiça em cada caso específico.
> Em alguns casos, isto pode significar diálogo direto entra as partes. (…) Em outros casos, o processo envolve trocas indiretas, por intermédio de representantes, ou ainda outras formas de envolvimento. (…)
> O princípio de engajamento implica o envolvimento de um círculo ampliado de partes, quando comparado ao processo de justiça tradicional.

O trecho acima foi selecionado deliberadamente por aprofundar o princípio do engajamento, no sentido de que este não se manifesta apenas pelo diálogo direto, mas está resguardado por meio de trocas indiretas e representantes. Tal especificidade é relevante quando se inserem as metodologias de Justiça Restaurativa no âmbito disciplinar, uma vez que as infrações funcionais podem não ter como pano de fundo um conflito interpessoal, mas malferir um bem jurídico da Administração Pública – caso em que a metodologia pressupõe a troca indireta sobre o dano e a reparação.

Em termos de metodologias em Metodologias, há uma série de possibilidades. A título de exemplo nomeia-se as mais comuns no Brasil, havendo muitas outras utilizadas ao redor do mundo:

- *Círculos Restaurativos sistematizados por Dominic Barter*
- *Círculos de construção de paz ou processos circulares sistematizados por Kay Pranis*
- *Mediação vítima – ofensor*
- *Conferências familiares*

Observe-se que nossa legislação Paulista, inclusive, cita uma metodologia de Justiça Restaurativa em seu art.267-B, a metodologia dos Processos Circulares – a mesma que vem mais amplamente, até a presente data, sendo utilizada pelos Tribunais do País (*todos* com a incumbência de apresentar, ao Conselho Nacional de Justiça, plano de implantação, difusão e expansão da Justiça Restaurativa, conforme art. 28- A, acrescentado na Resolução 225 do CNJ, por meio da Resolução 300, de 31/12/2019)

Assim, antes de prosseguir nas reflexões, a título de breve conclusão, pode-se dizer que a Justiça Restaurativa: i) nos convida a buscar um maior aprofundamento e complexificação dos fatores de conflito, tendo como premissa de que este se trata de fenômeno complexo, ii) funda-se em base ética e de valores humanos; iii) constrói-se por metodologias colaborativas e iv) foca no dano ao invés da culpa e na responsabilidade ao invés da punição.

8 Zehr, Howard. **Justiça Restaurativa**. 2ª ed. Ed. Palas Athena. 2017.

3. DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NA REGULAÇÃO DAS PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS NO CONTEXTO DAS INFRAÇÕES FUNCIONAIS NOS TERMOS DA NOVA LEGISLAÇÃO

Como acima esposado, a nova legislação amplia significativamente a possibilidade de resolução de infrações funcionais por meio de práticas autocompositivas. Numericamente também se verificou que será expressiva a quantidade de práticas a serem realizadas ao ano. Os dados numéricos foram aqui extraídos do ano de 2016, mas estes não sofreram diminuição ao longo destes anos. Pelo contrário. Assim, as infrações funcionais já geram atualmente quantidade significativa de movimentação processual e administrativa (mas, nem sempre resolvendo as questões de fundo de modo adequado).

Quanto ao papel da Procuradoria Geral do Estado na implementação e acompanhamento de tais práticas, não há, entretanto, uma posição totalmente esgotada já pela Lei.

Nos artigos 267-A e 267-D da Lei 10.261/68, resta previsto que tanto a autoridade competente para determinar a apuração de irregularidade e a instauração de sindicância ou processo administrativo e o Procurador do Estado responsável por sua condução ficam autorizados, mediante despacho fundamentado, a propor as práticas autocompositivas. No caso da homologação do acordo, assim determina o art. 267-D:

Artigo 267-D - O acordo celebrado na sessão autocompositiva será homologado pela autoridade administrativa competente para determinar a instauração da sindicância ou pelo Procurador do Estado responsável por sua condução.

Ocorre que, a Lei, para a aplicação das práticas autocompositivas, requer ainda regulamentação via Decreto. Assim, é possível, provável e, mesmo, adequado que a Procuradoria exerça ainda outros papéis no âmbito da autocomposição na seara das infrações funcionais para além destes expressamente determinados pela Legislação.

A título de comparação, é bastante frutífero que se tome o exemplo de como o Poder Judiciário vem atuando na seara da autocomposição. No âmbito do Poder Judiciário, no que concerne às soluções alternativas de conflitos, como a mediação e a própria Justiça Restaurativa, é prevista uma grande participação de membros deste Poder no exercício de funções de gestão, regulamentação e acompanhamento. A Resolução 125 do CNJ, de 29 de novembro de 2010, dentre outras considerações, assim justifica esta participação de membros do Poder Judiciário na seara da autocomposição:

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;

CONSIDERANDO a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

CONSIDERANDO que a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos deve servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria;

As considerações preliminares à referida Resolução não se esgotam nas acima transcritas, mas estas, especialmente, denotam alguns focos importantes de atenção e com potencial de inspirar e nortear a aplicação de métodos autocompositivos no Estado de São Paulo. Os considerandos expostos, em primeiro lugar, alçam os métodos consensuais de solução de conflitos ao patamar de uma *política pública permanente*. Esta caracterização da autocomposição como uma política pública revela, por um lado, a escolha institucional realizada para lidar com uma massa expressiva de conflitos assumindo, implicitamente, que esta é solução mais efetiva para seu enfrentamento. Por outro lado, nomear a autocomposição como política pública denota que o conjunto de ações que consubstancia referida política pública requer tanto estímulos, como acompanhamento e revisões permanentes. Note-se que a autocomposição poderia ter sido regulamentada independentemente de ocupar a posição de uma política pública, mas não foi este o caminho escolhido, realmente foi feita uma escolha por alavancar a cultura da autocomposição.

Aprofundando um pouco em razões e argumentos para alçar a autocomposição ao nível de uma política pública permanente, as considerações acima transcritas (bem como todo o conjunto delas) trazem já indicativos que fundamentaram a opção eleita: i) o aperfeiçoamento permanente é importante; ii) há reflexos na diminuição de processos; iii) é necessária a difusão e sistematização das práticas; iv) há relevância e necessidade de organizar e uniformizar os métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública; e v) é necessária a criação de órgãos especializados na matéria.

Assim, vê-se que o Poder Judiciário há tempos vem se debruçando sobre as práticas autocompositivas, quais as razões para adotá-las, de que forma fazer e qual o melhor *locus* que tais práticas devem ocupar – tendo eleito o lugar da política pública. E, ainda neste sentido, desde o ano de 2010, na época em que sequer estava ainda regulamentada a Justiça Restaurativa, mas apenas a mediação, o Poder Judiciário já anteviu a necessidade da criação de órgãos, especialização e acompanhamento das soluções alternativas de controvérsias. E o fez de modo absolutamente adequado, não poderia ser diferente face toda a complexidade e especialidade que acima se rascunhou acerca da autocomposição.

Veja-se também que todo o contexto que envolve as infrações funcionais demonstra necessidades muito similares às já elaboradas pelo Poder Judiciário. E, assim como o Poder Judiciário se insere como um grande gestor desta política pública acima referida, paralelamente, a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, guardadas as proporções, é central no sistema disciplinar, conforme art. 42 e incisos, da Lei Complementar 1.270/15 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado). Referida norma, ainda, repete o art. 1°, da Lei Complementar 1.183, de 30.08.12 (Legislação que criou a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares).

E é absolutamente importante esta especialização concretizada por meio da criação da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. As infrações funcionais são *fenômenos complexos*, possuindo dimensões subjetivas, objetivas e jurídicas. Nos casos em concreto pode haver complexidade tanto sob o ponto de vista fático, como complexidade sob o ponto de vista jurídico. Ainda, o vínculo jurídico entre o servidor e o Estado configura relações de trato continuado de longuíssima duração -- podendo alcançar, até mesmo, muitas décadas. Lembrando novamente que a autocomposição está prevista justamente para aquelas hipóteses em que o vínculo jurídico com o Estado, em tese, não se encontra sob ameaça de rompimento. Assim, para além de se tratar de um fenômeno complexo, a autocomposição no bojo das infrações que não geram ruptura de vínculo

caracteriza, ou, ao menos, dialogam com os recursos humanos e gestão de pessoal no que concerne ao gerenciamento de conflitos, erros e desvios de conduta.

A título de exemplo da possível complexidade que a autocomposição pode alcançar – havendo, claro, casos concretos que podem ser absolutamente mais complexos --, analise-se por exemplo o requisito da reparação do dano, previsto no art 267-D, §1º, 1. Em abstrato, reparação do dano é facilmente inteligível. Entretanto, no cotidiano da Administração Pública, a tradução do que se constitua *reparação do dano* no caso concreto demanda a verificação das regulações jurídicas incidentes, bem como questões fáticas e circunstanciais à infração.

Veja-se que, se uma mesa for quebrada, a reparação do dano pode configurar, em tese, condutas diametralmente opostas. Pode ser admitido ao servidor utilizar *durepox, colas, pregos* no móvel para consertá-lo ou pode ser determinado que este adquira uma mesa inteiramente nova. Para além do que se possa significar como reparo do dano no caso em concreto, outros questionamentos podem ainda ser feitos como os seguintes: E quanto as garantias dos reparos? São ou não exigíveis? E as marcas dos bens lesados? Pode a Administração se encarregar do reparo e o servidor obrigar-se a efetuar um ressarcimento? Pode o servidor ofertar algum reparo, serviço ou prestação alternativos como forma de compensação pelo dano causado? Há fatores que devem ser considerados e que estão por trás da conduta deste servidor? Sua equipe está, talvez, em contexto de assédio moral?

Um outro aspecto que certamente demandará participação da Procuradoria Geral do Estado nas práticas autocompositivas refere-se ao artigo 267-A, que determina que a autoridade e o Procurador do Estado ficam autorizados, *mediante despacho fundamentado*, a propor as práticas autocompositivas. Pois bem. As práticas autocompositivas, por serem menos gravosas ao servidor do que as penalidades configurar-se-ão como direito subjetivo, assim que regulamentadas. A ausência de uniformização de critérios para a admissibilidade ou não do caso às práticas, além de sujeitar servidores a situações injustas, sujeita a Administração Pública a uma grande judicialização, nos casos em que se entender que a resolução não admite a prática autocompositiva. Isso sem falar em possível atuação de Sindicatos e Associações de servidores na matéria.

Assim, em tais encaminhamentos, o exercício de um papel ao menos *consultivo* inequivocamente compete à Procuradoria Geral do Estado -- este órgão já está implicado de outros modos no acompanhamento das práticas autocompositivas.

Resta saber como se daria tal participação. A título de reflexão podem ser levantadas ainda muitas outras questões sobre a participação da Procuradoria Geral do Estado nas práticas autocompositivas:

1. Seria adequado que a Procuradoria Geral do Estado atuasse como um órgão regulador, fiscalizador, executor das práticas autocompositivas previstas na Lei?

2. São necessárias novas estruturas na Procuradoria Geral do Estado para a execução do previsto na nova legislação? Se sim, quais?

3. Os Comitês Gestores criados no Poder Judiciário, com coordenação pela Procuradoria Geral do Estado e com integrantes de diversas Secretarias, seriam um modelo adequado para fixar diretrizes e dar uniformidade à aplicação das práticas restaurativas em todo o Estado?

4. Seria interessante a criação de Núcleos de Práticas próprios com o fim de atender às Secretarias com o maior número de casos junto à Procuradoria de Procedimentos Disciplinares e um Núcleo comum para atender as secretarias menores - que assim estariam desobrigadas a manter estrutura e servidor habilitado para a realização das práticas restaurativas?

5. Quem faria a facilitação e/ou mediação? Poderiam os servidores virem a ser capacitados a facilitar, assim como atuam nas apurações preliminares? Seria possível estabelecer convênios para esse fim?

6. Eventual Comitê Gestor de Práticas Autocompositivas poderia estabelecer diretrizes mínimas, tal como vem fazendo o Poder Judiciário, para a formação de facilitadores, indicando os requisitos necessários para essa qualificação e as condições para que essa função possa ser desempenhada por servidores?

7. Como seria o fluxo para o encaminhamento dos casos às práticas autocompositivas? Seria necessário um juízo de admissibilidade?

8. Quais casos poderiam ser encaminhados? Qual a medida a ser adotada quando for verificada além da infração disciplinar, também possível infração penal?

9. Quais seriam as balizas para a reparação? Objetos danificados poderiam ser reparados? Teriam que ser adquiridos novos em substituição?

Pois bem. Repise-se que é então inegável que a Procuradoria Geral do Estado irá participar de algum modo na implementação e acompanhamento das práticas autocompositivas. Seja por meio de suas Consultorias Jurídicas, seja por meio da criação de um órgão especializado.

Neste sentido, tanto a experiência do Poder Judiciário como a do Programa de Solução Adequada de Controvérsias podem ofertar indicativos de opções mais sólidas e seguras a serem seguidas.

Isso pois o modelo que parece ser o mais adequado para estas tarefas é o utilizado tanto pelo Poder Judiciário, como pelo Programa de Solução Adequada de Controvérsias. Em ambos leva-se em consideração a especialização necessária à boa condução da matéria. Em ambos ainda, há um órgão gestor, estratégico – comumente denominado de Comitê Gestor – e outro executor – como o Centro de Práticas ou um Núcleo de Justiça Restaurativa.

A Resolução do CNJ de nº 225, de 31/05/2016 determina a instituição de um Comitê Gestor de Justiça Restaurativa em seu art. 27:

Art. 27. Compete à Presidência do CNJ, com o apoio da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania, coordenar as atividades da Política Judiciária Nacional no Poder Judiciário, assim como instituir e regulamentar o Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, que será responsável pela implementação e acompanhamento das medidas previstas nesta Resolução.

Referido Comitê, ainda conforme a mesma Resolução, além das funções acima expostas, tem o papel de deliberar sobre os requisitos para a formação dos facilitadores[9].

Quanto a este modelo, é ainda importante esclarecer que o Comitê Gestor de Justiça Restaurativa no âmbito do CNJ foi criado em 2016, pela Portaria nº 91, de 17 de agosto de 2016. Tendo-se em vista que se está aqui propondo que a participação da Procuradoria Geral do Estado se

9 Art. 17. Os cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de facilitadores deverão observar conteúdo programático com número de exercícios simulados e carga horária mínima, conforme deliberado pelo Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, contendo, ainda, estágio supervisionado, como estabelecido pelas Escolas Judiciais e Escolas da Magistratura.

Parágrafo único. Será admitida a capacitação de facilitadores voluntários não técnicos oriundos das comunidades, inclusive indicados por instituições parceiras, possibilitando maior participação social no procedimento restaurativo e acentuando como mecanismo de acesso à Justiça.

dê em termos tais quais vem o Poder Judiciário atuando há muitos anos, é relevante transcrever os termos da Portaria, uma vez que esta explicita em minúcia tanto as atribuições como a composição do Comitê Gestor:

Art. 1º Instituir o Comitê Gestor da Justiça Restaurativa, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos:

I – promover a implementação da Política;
II – organizar programa de incentivo à Justiça Restaurativa, observadas as linhas programáticas estabelecidas na Resolução;
III – atuar na interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, as Defensorias Públicas, as Procuradorias, o Ministério Público e as demais instituições relacionadas, estimulando a participação na Justiça Restaurativa e valorizando a atuação na prevenção dos litígios;
IV – acompanhar os projetos de Justiça Restaurativa existentes no país e o desempenho de cada um deles;
V – definir conteúdo programático para os cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de facilitadores, com número de exercícios simulados, carga horária mínima e estágio supervisionado, observando-se o estabelecido pelas Escolas Judiciais e Escolas da Magistratura;
VI – buscar a cooperação de órgãos públicos competentes, instituições públicas e privadas da área de ensino, bem como com Escolas Judiciais e da Magistratura, a fim de promover a capacitação necessária à efetivação da Política;
VII – realizar reuniões, encontros e eventos vinculados à Política;
VIII – propor formas de reconhecimento, valorização e premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política;
IX – auxiliar a Presidência do CNJ no acompanhamento das medidas previstas na Resolução CNJ 225/2016;
X – monitorar, avaliar e divulgar os resultados alcançados.

Art. 2º O Comitê Gestor da Justiça Restaurativa terá, no mínimo, a seguinte composição:
I – 3 (três) Conselheiros do CNJ, indicados pelo Presidente, sendo 1 (um) deles integrante da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania, que o coordenará;
II – 1 (um) Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ;
III – 4 (quatro) magistrados designados pelo Presidente do CNJ.

§ 1º O Comitê Gestor poderá contar com auxílio técnico e operacional das unidades administrativas do Conselho e de participação de colaboradores eventuais.

§ 2º A composição nominada do Comitê observará o Anexo desta Portaria.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Como se vê acima, o Comitê Gestor criado no âmbito do CNJ tem o papel de implementar, incentivar e acompanhar a Justiça Restaurativa aplicada nos Tribunais Brasileiros. A este também está atribuída a função de gerenciar a capacitação, bem como a de representar o Poder Judiciário externamente na interlocução, parcerias e outras formas de cooperação. Em cada Tribunal do País pode ainda ser instituído um Comitê Gestor – no caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo este foi denominado Grupo Gestor; referido Grupo foi instituído pelo Provimento CSM Nº 2.416/2017 (observe-se que referido Grupo Gestor tem ainda atribuições bem interessantes listadas, como a de criar um cadastro de facilitadores de Justiça Restaurativa, mas que, mais profundamente, não vem ao caso para o escopo do presente).

Além destes papéis, no Estado de São Paulo seria adequado ainda que o Comitê Gestor pudesse atuar como órgão consultivo e resolutivo de conflitos internos, à similaridade das agências

reguladoras, com competências regulatórias, fiscalizatórias e normativas, conforme reconhecido pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. No mais, há que se observar ainda que a composição do Comitê Gestor deveria incluir integrantes de outras Secretarias, em especial aquelas que possuem maior acervo de procedimentos disciplinares no âmbito da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares (Secretaria da Educação, Secretaria da Administração Penitenciária e Secretaria da Saúde).

A Resolução Conjunta PGE-SE-SS-SAP-1/2018, que institui o Programa de Solução Adequada dos Conflitos de Natureza Disciplinar também traz atribuições muito relevantes na consecução comprometida das práticas de Justiça Restaurativa:

Artigo 6º – O Comitê Gestor terá por atribuições, dentre outras:

I – definir o âmbito de atuação do Programa, mediante recorte territorial e numérico dos casos a serem encaminhados ao Centro de Práticas;
II – estabelecer o fluxo de procedimentos, levando em conta as peculiaridades organizacionais de cada Secretaria de Estado participante;
III – identificar servidores capacitados em práticas autocompositivas no âmbito da Administração Pública;
IV – identificar entidades que promovam capacitação em práticas autocompositivas interessadas em estabelecer parcerias para o desenvolvimento do Programa;
V – conceber estratégias de sensibilização no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Direta e Autárquica, de modo a fomentar e divulgar os princípios basilares das práticas autocompositivas, zelando pela fidelidade do Programa a tais princípios;
VI – estabelecer metodologia de registro e monitoramento dos casos submetidos ao Centro de Práticas para avaliação permanente;
VII – sugerir ao Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado a realização de cursos de formação em práticas autocompositivas, capacitação em comunicação não violenta, palestras e workshops pertinentes ao escopo do Programa e que valorizem a cultura da paz;
VIII – elaborar e encaminhar, se necessário, propostas de alteração legislativa;
IX – identificar, por intermédio da análise dos casos encaminhados ao Centro de Práticas, situações, estruturas e procedimentos que possam gerar conflitos recorrentes, recomendando sua alteração.

Destes incisos acima relacionados, digno de nota é o inciso V, que trata da possibilidade de o Comitê Gestor propor ações proativas de sensibilização institucional. Tal possibilidade foi incisiva no Programa, vez que identificada a complexa problemática da cultura administrativa em relação à forma como se enfrentam os conflitos e infrações no âmbito das Secretarias.

Pois bem. Para além dos Comitês Gestores, a legislação também prevê órgãos diretamente executores, os núcleos de práticas – que podem ser criados nas comarcas -- e o centro de práticas do PRAC (Programa de Solução Adequada de Conflitos), responsável pela facilitação dos casos. É de se pensar se seria estratégico o Estado de São Paulo criar duas modalidades de órgãos para a consecução da grande massa de casos sujeitos à autocomposição – um comitê gestor e centros de práticas – ou se seria mais estratégico um órgão único, que tanto se responsabilizasse pela gestão das práticas no sentido mais amplo, bem como pelos fluxos de encaminhamento de casos, designação de facilitadores, formação continuada e estratégias de sensibilização.

Por um lado, a existência de mais órgãos pode responder às peculiaridades de cada Pasta com maior assertividade. Além disso, a existência de órgãos locais pode favorecer uma maior participação e adesão dos servidores. Por outro lado, um órgão central poderia atuar de forma mais uniforme e isenta na condução das práticas autocompositivas. Sendo esta a opção do Estado de São Paulo, seria

muito importante que o Comitê Gestor tivesse representatividade das Secretarias e, nesse caso, ele cumularia funções de gestão e execução.

Ainda, ao espelho do que ocorre sob a gestão do Tribunal de Justiça de São Paulo, poderia ser interessante que comitês gestores locais pudessem ser criados – com a aprovação e acompanhamento do Comitê Gestor central. Comitês locais podem responder de forma mais precisa às necessidades locais e construir rede de parcerias com órgão locais, como Unidades de Saúde, Capes e assistência social.

Assim, em linhas bastante gerais, acima buscou-se ofertar uma reflexão sobre a participação da Procuradoria Geral do Estado na consecução das práticas autocompositivas na seara das infrações funcionais. Tratou-se como vem o Poder Judiciário implementado a autocomposição –especialmente a Justiça Restaurativa – e como o PRAC também o fez. O entendimento esposado é o de que esta participação se dará, de um modo ou de outro, mas que seria efetiva se se concretizasse por meio de órgãos especializados.

Este aspecto é fundamental. Como se não bastassem os argumentos até o momento explicitados, há que se rememorar toda a qualificação da atuação da Procuradoria Geral do Estado trazida pela própria criação da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, por meio da Lei Complementar nº 1.183, de 30 de agosto de 2012.

Quando no âmbito das Consultorias Jurídicas, os procedimentos disciplinares dispersavam-se entre outras matérias e entre problemáticas de outra ordem de grandeza, se isoladamente consideradas, como vultosas licitações, contratos e parcerias público privadas. Ainda, não havia Procuradores especializados nos procedimentos disciplinares, à época. Assim, historicamente, a criação da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares trouxe não apenas um elevado acréscimo qualitativo na condução dos procedimentos disciplinares, bem como pôde efetivamente atuar numa orientação geral da Administração Pública.

Note-se ainda que a especialização é uma estratégia que vem sendo explorada pela Procuradoria Geral do Estado também na área do contencioso, discriminados núcleos e bancas por matérias cada vez mais específicas.

Desta feita, é primordial a especialização na seara da autocomposição para que estas sejam construídas de forma especializada. Se, individualmente, cada procedimento disciplinar e cada prática autocompositiva traz como desdobramento menos impacto que uma vultosa contratação, como massa, está se deixando de atuar com qualidade no coração do Estado, que é o conjunto de **todos** os seus recursos humanos: os servidores públicos.

Sendo importante maiores reflexões acerca da necessidade de constituição de centros práticas, o Comitê Gestor desponta como órgão essencial e estratégico, havendo, ademais e como acima se listou, um rol bastante amplo de atribuições que lhe podem ser outorgadas.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objeto central trazer elementos correlatos às inovações trazidas pela Lei Complementar n° 1.361, de 22 de outubro de 2021, que ampliou e tornou lei a utilização de práticas autocompositivas nas hipóteses em que, em tese, o processo disciplinar não culmina no rompimento do vínculo do servidor público com o Estado de São Paulo.

Referida alteração é uma excelente oportunidade para o Estado de São Paulo tornar a gestão de conflitos e infrações mais eficiente. Ela tanto pode alcançar uma maior satisfação pessoal dos servidores públicos, com um maior senso de justiça e reconhecimento, como bem acarretar reparações de danos ao Estado mais assertivas e uma melhor prestação de serviço público.

Para que a nova Legislação realmente cumpra com seu potencial e não desvirtue a utilização das práticas autocompositivas, é necessário que a regulamentação por Decreto e implementação se façam com muita segurança e a partir dos conhecimentos especializados já produzidos na área há muitos anos.

Neste sentido, o Poder Judiciário e a própria Procuradoria Geral do Estado já possuem experiências efetivadas com bastante sucesso.

De se ressaltar que dois aspectos que emergem como prioritários nesta seara são: i) a participação da Procuradoria Geral do Estado e ii) a criação de órgão especializado na matéria.

Um modelo que leve em consideração estes aspectos será mais efetivo dado a quantidade massiva de casos encaminhados às práticas autocompositivas que aportarão com a regulamentação da Lei. Será possível ainda, com esta especialização, concretizar uma efetiva atuação preventiva e dotada da uniformidade necessária ao seu sucesso, calcado em uma verdadeira e comprometida cultura de autocomposição e consensualidade.

Tendo-se em vista que há ainda a previsão de um Decreto para regulamentar a implementação das práticas autocompositivas no Estado e que este ainda não foi editado, é esta a oportunidade concreta para a adequada implantação na consensualidade na seara das infrações disciplinares.

Assim, até o presente momento, a trajetória do Estado de São Paulo na utilização de metodologias autocompositivas na solução de controvérsias mostra-se adequada, séria e absolutamente promissora, podendo criar um exemplo a ser seguido nacionalmente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que participaram e contribuíram na construção do Programa de Soluções Adequadas de Conflitos. Agradeço, no que pertine a este artigo, àqueles que se dispuseram a ler, comentar e revisar o artigo, especialmente Marisa Maizzo Vendramini, Fabiana Kimie Gushiken, Ana Sofia Schmidt de Oliveira, Regina Sartori e Eraldo Ameruso Ottoni.

REFERÊNCIAS

- de la Taille, Yve. **Moral e Ética. Dimensões intelectuais e afetivas**. Artmed. 2006.

- Elliott, Elizabeth M. **Segurança e Cuidado. Justiça Restaurativa e sociedades saudáveis**. Ed. Palas Athena. 2018.

- Shmidt de Oliveira, Ana Sofia. **Superando o paradigma punitivo. Por um procedimento disciplinar restaurativo.** São Paulo, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2017.

- Zehr, Howard. **Justiça Restaurativa**. 2ª ed. Ed. Palas Athena. 2017.