



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

JUSTIÇA RESTAURATIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: REFLEXÕES SOBRE AS LEGISLAÇÕES DO ESTADO DE GOIÁS

KASSIA BARROS NEVES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

JESSICA TRAGUETTO SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

JUSTIÇA RESTAURATIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: REFLEXÕES SOBRE AS LEGISLAÇÕES DO ESTADO DE GOIÁS

1 INTRODUÇÃO

A justiça restaurativa (doravante JR) é uma abordagem inspirada em práticas ancestrais indígenas de resolução de conflitos que surgiu como teoria por volta de 1970. Nesse sentido, a justiça restaurativa apresenta alguns pressupostos e conceitos que são estendíveis a diversas arenas sociais e políticas de interação (Menkel – Meadow.c, 2007). Ela surge a partir do repensar dos resultados alcançados pelo sistema tradicional penal retributivo, com um interesse nas necessidades das vítimas, ofensores e comunidade envolvida (Zehr, 2002).

A administração pública brasileira é regida por normas de direito administrativo e direito constitucional, sendo consideradas normas de direito público. Em relação à atuação da administração pública perante o seu corpo funcional, há a regulação inspirada no poder disciplinar, onde o Estado atua na apuração de infrações e aplicação de penalidades àqueles sujeitos a suas normas (Pietro, 2017). Entretanto, o modelo administrativo atual é inspirado no modelo penal o qual tem premissas retributivas e essencialmente visa a punição de infratores.

A instauração de instrumentos punitivos também comporta custos onerosos que são suportados tanto pela administração como pelos seus agentes (Controladoria Geral da União, 2021). Estes custos podem ser tanto materiais quanto imateriais, sendo dispêndios financeiros, produtividade negativa em atividades fim de servidores designados para comissões processantes e desconfortos nos ambientes da administração, repercussões de imagem e de segurança jurídica do órgão ou instituição (Controladoria Geral da União, 2021).

Dessa forma, a abordagem restaurativa no Brasil é principalmente aplicada em modelos penais e escolares. Uma vez configurado o conflito natural em transgressões administrativas podem se afeiçoar como uma abordagem diferenciada na condução destes processos. Visa proporcionar melhorias, tanto em relação aos custos, quanto à promoção dos preceitos restaurativos como cura, reintegração, perdão e reconciliação. Promove o diálogo e encontro entre os diversos interessados como vítima, ofensor e comunidade.

Os estudos que abordam a justiça restaurativa em contexto organizacional estão concentrados em temas como: gestores, perdão, análises comportamentais, endosso à práticas restaurativas, gravidade do dano, organizações policiais, organizações de direito privado e desempenho de equipes. Em relação ao contexto brasileiro estudos existentes concentram-se no ramo penal e nenhum trabalho é de conhecimento público sobre a aplicação da justiça restaurativa na administração pública no Brasil e em organizações públicas do Estado de Goiás. Esta lacuna de pesquisa é que motiva a realização deste trabalho. Ele se configura por um estudo de caso que busca responder a seguinte questão de pesquisa: como a abordagem restaurativa se adequa ao direito administrativo disciplinar estadual goiano? Nesse sentido, busca compreender os normativos do Estado de Goiás sobre direito administrativo disciplinar à luz da justiça restaurativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Justiça restaurativa

A justiça restaurativa iniciou-se a partir de um interesse em repensar as necessidades criadas e papéis contidos no contexto de um crime (Zehr, 2002). Dessa forma, o movimento de JR preocupa-se com necessidades não atendidas em um processo comum de justiça e seus papéis, no sentido de envolver não só vítima e ofensor, mas toda uma comunidade afetada devido a um delito ou conflito (Zehr, 2002). O sistema penal tradicional traz uma visão de justiça retributiva e esta visa essencialmente a punição, com pouca ou nenhuma atenção a necessidades geradas por danos.

Foucault (1977), no contexto europeu, sugeriu mudanças no sistema prisional a partir de questionamentos sobre a origem do crime, e formas de correção do causador de danos. Entretanto, o movimento sobre a JR iniciado na década de 1970 ocorreu nos Estados Unidos, por meio do IMCR - Instituto para Mediação e Resolução de Conflito, envolvendo processos de mediação entre réus e vítimas de crime (Almeida & Pinheiro, 2017). O movimento, somente se intensifica na década de 1990, com seus fundadores teóricos: John Braithwaite, Howard Zehr e Mark Umbreit (Menkel – Meadow.c, 2007). A Nova Zelândia implementou a JR como abordagem central em seu sistema prisional juvenil em 1989 (Zehr, 2002) mas até hoje a questão prescinde de estudos por parte das autoridades judiciárias e poder público em geral.

No contexto das necessidades, os programas de justiça restaurativa demandam voltar a sua preocupação com ofensores, vítimas e comunidade. Programas focados somente na reabilitação de infratores são inaceitáveis moralmente. E, na hipótese de perdas sérias para a comunidade também o são. Assim, a manifestação dessa preocupação é materializada pela escuta respeitosa (Braithwaite, 2002). Sobre as necessidades das vítimas, Zehr (2002) indica que o Estado assumindo a representação das vítimas, as necessidades desta podem ser negligenciadas no processo. Entre elas: informacionais a respeito de motivação para o crime, contar como ocorreu o delito, empoderamento no sentido de retomar o controle e necessidades de restituição que podem envolver o reconhecimento do dano pelo ofensor.

As necessidades do ofensor também devem ser consideradas. Zehr (2002) diz que a responsabilidade não é somente punir, mas o enfrentamento das consequências pelos ofensores e sua compreensão dos danos causados. Os processos judiciais inspirados no modelo retributivo tendem a desencorajar a empatia do ofensor e a sua responsabilidade. Para Zehr (2002) a justiça restaurativa vai de encontro a isso. As responsabilidades do agressor também devem ser consideradas: responsabilidade que aborda os danos, fomenta a empatia, e transforma a vergonha. A JR deve incentivar a transformação pessoal dos ofensores por meio de cura para os danos que causaram e tratamento de seus vícios. Deve reforçar competências pessoais, e o incentivo à reintegração na comunidade Zehr (2002). Já a comunidade necessita de atenção aos seus pleitos como também vítimas, mesmo que secundárias. Precisa prospectar oportunidades para construção de responsabilidade mútua, promoção de condições saudáveis e incentivo à assunção de deveres para garantir o bem-estar dos membros (Zehr, 2002).

A comunicação também se faz essencial nestes processos. A justiça restaurativa deve envolver comunicação entre ofensor e vítima comumente com a presença de um facilitador (Menkel – Meadow.c, 2007), sendo essencial a participação da vítima e do ofensor para que se construa medidas a serem adotadas visando restaurar os danos advindos do conflito. A comunicação dialógica entre o causador de danos, a vítima e a comunidade compreende explorar as experiências passadas e as necessidades futuras para a construção de uma solução (Umbreit, 2001). O diálogo e a vontade de reparação de danos podem proporcionar o fortalecimento dos envolvidos e a facilitação de sua restauração (Braithwaite, 2002).

De acordo com Menkel – Meadow.c (2007) a justiça restaurativa esta relacionada a uma infinidade de práticas. Entre elas, a principais incluem reconhecimentos dos danos causados por transgressões/danos/delitos/conflitos/crimes, desculpas e restituição, compromisso com novos comportamentos, cura e reintegração. Nestes processos comumente estão envolvidos quatro “Rs” de justiça: reparação, restauração, reconciliação e reintegração, tanto de vítimas, como de ofensores e comunidade.

A Organização das Nações Unidas em um contexto de promoção dos direitos humanos realizou uma sessão plenária em 2002 onde foi construída a Resolução 2002/02. Esta Resolução estabelece os princípios básicos para programas de JR no âmbito criminal encorajando os Estados Membros a adotarem tal abordagem. Portanto, segundo a ONU (2002) um processo restaurativo é um método que proporciona uma oportunidade às vítimas

de um crime ou infração - no sentido de construção consensual de resolução para reparação dos danos causados pelo ofensor, no qual busca-se os elementos de segurança e superação. Para a Organização, também é um método relacionado ao ofensor, na medida em que este tem a possibilidade de expressão e compreensão das causas e consequências de seu comportamento, além de aceitação de responsabilidade e promoção do bem-estar da comunidade (Organização das Nações Unidas, 2002). Trata-se de um instrumento onde as vítimas podem compartilhar os sentimentos e experiências advindos de um dano.

No Brasil, os estudos mais recentes concentram-se principalmente na abordagem da JR no contexto criminal (Traguetto & Guimaraes, 2020) e no contexto escolar (Santos & Xavier dos Santos, 2019; Ramos et al., 2017). Estes e outros estudos acreditam no potencial da abordagem para novos contextos, inclusive para o âmbito do direito administrativo disciplinar uma vez que está presente a ocorrência de um conflito. Estudos internacionais têm abordado, a JR, também em contextos organizacionais (Goodstein & Aquino, 2009; Neale et al., 2018; Paul, 2017; Alcover et al., 2021).

2.2 Direito administrativo disciplinar

No direito brasileiro existem diversas especialidades como direito tributário, penal, do trabalho, civil, constitucional e administrativo. No âmbito da organização da administração pública e seus órgãos vigora o Direito Administrativo. O Direito Administrativo é um dos ramos do direito que dispõe sobre o funcionamento e organização da Administração Pública, contém princípios, valores e regras próprias que visam a regulação das atividades dos órgãos, entidades e agentes públicos. Dessa forma, necessita-se de meios para organizar a ação dos agentes públicos e administração pública, mas também mecanismos para corrigir ações que ferem os princípios e valores.

Nesse sentido, são construídos os poderes da administração. Dentre os poderes existentes, o que regula a atuação do Estado no sentido de apurar infrações e aplicação de penalidades ao seu corpo funcional ou outros sujeitos à disciplina administrativa é o poder disciplinar (Pietro, 2017). Em consonância ao poder disciplinar surge o direito administrativo disciplinar o qual objetiva a regulação da relação da Administração Pública com seu corpo funcional (agentes públicos), por meio de normas sobre comportamento. Estas estão configuradas como deveres e proibições, além da previsão da pena a ser aplicada em cada caso (Controladoria Geral da União, 2021).

Tendo em vista que a administração pública se divide em entes federativos e níveis: federal, estadual e municipal, as normativas que regulamentam este direito podem se diversificar conforme varia a esfera e ente. Verifica-se no âmbito federal que a legislação base que guia os procedimentos administrativos disciplinares, a Lei 8.112/90 dispõe sobre o “regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais” (Brasil, 1990). Esta lei em seu capítulo V versa sobre as penalidades disciplinares, procedimentos, prazos, aplicabilidade e processo administrativo disciplinar para servidores públicos federais. Em conjunto, a lei de nº 9784/90 que dispõe sobre normas para processos administrativos em geral atua de forma subsidiária.

Para os servidores do poder executivo do Estado de Goiás, a Lei Estadual nº 20.756/2020 dispõe sobre o “regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais” (Goiás, 2020). A lei traz em seu título V normas sobre o regime disciplinar que abrange deveres, penalidades e proibições e institui a resolução consensual de conflitos em seu capítulo VII. Institui o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento de inovação em resolução consensual de conflitos disciplinares estaduais. Outra legislação pertinente é a Lei Estadual nº 13.800/2001 que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás”

(Goiás, 2020). Esta lei traz normas de atuação de forma geral e subsidiária em processos administrativos não exclusivamente disciplinares.

Dada a competência da Controladoria Geral do Estado como órgão central do Sistema de Correição, outros normativos também são utilizados. Entre eles, a Instrução Normativa CGE nº 03/2020 que “disciplina a celebração do TAC, no âmbito do Poder Executivo Estadual, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo” (Controladoria Geral do Estado de Goiás, 2020). Ademais, recentemente, verifica-se um normativo estadual referente a conduta ética, o Decreto nº 9.837/2021 o qual “Institui o Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual ” (Goiás, 2021). Este código traz incisos sobre violação ética e disciplinar. Ante a base legal acima referenciada, percebe-se uma atuação da Controladoria Geral do Estado de Goiás no âmbito disciplinar que será vista no próximo tópico.

2.2.1 Controladoria Geral do Estado de Goiás

Segundo a Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 25, os Estados são organizados e regidos por Constituição e Leis próprias que vierem a adotar, observando os princípios da Carta Magna (Brasil, 1988). Nesse sentido, as Constituições Estaduais determinam princípios, normas e requisitos organizativos, políticos-administrativos, competências e atribuições sobre disposições diversas. No estado de Goiás, está em vigência a Constituição Estado de 1989. Dentre as variadas seções, encontram-se os dispositivos sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Especificamente no artigo 29, preconizam-se para os três poderes, legislativo, executivo e judiciário a manutenção integrada de sistema de controle interno (Brasil, 1989).

Dessa forma, conforme estabelecido na Lei estadual, nº 20.491, de 25 de junho de 2019, a Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE-GO), integra a Governadoria, sendo o órgão central dos sistemas de controle interno, transparência, ouvidoria e correição (Brasil, 2019). Dentre as competências, estão a responsabilidade pela adoção das providências fundamentais para a defesa do patrimônio público, à auditoria pública, ao controle interno, à correição, às atividades de prevenção e combate à corrupção, as atribuições de ouvidoria e ao desenvolvimento da transparência da gestão na esfera da administração pública estadual (Goiás, 2019).

A CGE-GO também desempenha o papel de decisão preliminar sobre representações ou denúncias fundamentadas que vier a receber, e indicação das providências pertinentes. Ademais, está responsável para a adoção de providências relacionadas à instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, incluindo-se as atividades de constituição de comissões, e a requisição de procedimento de instauração para aqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável (Goiás, 2019). Tem a atribuição de acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso, com objetos relacionados ao patrimônio público. Também tem a atribuição de realizar inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública estadual, com o objetivo de verificação de sua regularidade, além da proposição de providências ou correção de falhas (Goiás, 2019).

Por fim, a Controladoria Geral do Estado de Goiás está incumbida de realizar a orientação, acompanhamento e o apoio dos órgãos e das entidades estaduais na implementação do Programa de Compliance Público (Controladoria Geral do Estado de Goiás, 2019). Especificamente no exercício das atribuições relativas às atividades correicionais, tem a faculdade de recomendação de instauração, em órgãos do Poder Executivo, de sindicâncias, procedimento preliminar investigatório, processo administrativo disciplinar (PAD) e tomada de contas especial. Além destas atribuições é responsável também

pelo processo administrativo de responsabilização de fornecedores, termos de ajustamento de condutas e termos circunstanciados administrativos. Possui ainda, poder de sugerir a avocação da competência para instaurar, conduzir e realizar o julgamento destes procedimentos pela CGE (Controladoria Geral do Estado de Goiás, 2019).

2.3 Justiça restaurativa e contexto laboral

Goodstein & Aquino (2009), em um estudo exploratório sobre a justiça restaurativa, redenção, perdão e reintegração nas organizações aponta que as pesquisas sobre justiça organizacional se concentram, em sua maioria, em relação à justiça em três tipos clássicos: distributiva, processual e relacional. Entretanto, recomendam que as organizações, ao objetivarem um trabalho específico de cura e reintegração de todos nos casos de conflitos, necessitam voltar-se aos princípios de justiça restaurativa, uma vez que esta ultrapassa as outras formas de justiça as quais estão concentradas substancialmente em punir os infratores.

A justiça distributiva volta-se às preocupações dos indivíduos em relação ao recebimento de recursos e resultados justos, diferindo-se da restaurativa, uma vez que está voltada à reparação de danos e sofrimentos após transgressões (Bradfield & Aquino, 1999). A justiça restaurativa também se difere da interacional, haja vista que esta está concentrada no tratamento justo/injusto dispensado por indivíduos que ocupam uma posição de autoridade. Pode ser utilizada sempre que houver danos/ofensas independentemente do status dos indivíduos na organização (Bradfield & Aquino, 1999), sendo que a restaurativa se destaca em um contexto de cometimento de ofensa pessoal (Bradfield & Aquino, 1999).

De acordo com Cropanzano et al. (2007), a justiça processual configura-se como a adequação do meio de alocação dos resultados e não os resultados em si. Em outras palavras, a justiça processual preocupa-se com manter a ética, mecanismos de correção de erros, representação dos interessados em decisões, tratando os colaboradores da mesma forma, sem preconceitos e tomando decisões com informações precisas (Karuza, & Fry, 1980).

Quando o foco é a comunidade, com a JR tem-se uma oportunidade de admissão da responsabilidade, de reaver o respeito próprio e a possibilidade de reintegração social no ambiente social onde o dano ocorreu, abstendo-se de portar o estigma da ofensa (Goodstein & Aquino, 2009). Para as vítimas, é proporcionado o processo a possibilidade de perdão, com ou sem reconciliação, o que estimula o processo de cura e restauração psicológica e emocional que podem levar ao restabelecimento do relacionamento. Práticas bem implementadas de justiça restaurativa, portanto, podem promover uma reparação de danos em nível da comunidade (Pavlacic et al., 2021).

Entretanto, um dos fatores a serem utilizados na eleição do mecanismo de justiça restaurativa para ofensas laborais é a gravidade do dano. Nem todos comportam essa abordagem de justiça, sendo necessária a combinação de sabedoria, compreensão do objetivo a ser buscado e o reconhecimento da gravidade da transgressão na decisão da adoção da abordagem (Goodstein & Aquino, 2009). De acordo com Neale et al. (2018), nos ambientes organizacionais que promovem abordagens restaurativas como solução de conflitos, as partes afetadas por alguma transgressão se envolvem em um processo centrado no futuro, transparente e voltado à construção de soluções de tais conflitos.

O escopo de atuação da justiça organizacional foi ampliado ao longo dos anos. Neale et al., (2018), exploraram o papel de gerentes nas resoluções de erros de colaboradores. Seu estudo foi realizado por meio de entrevista com ex alunos de duas universidades dos Estados Unidos, os quais eram gerentes na época. O objetivo consistiu em examinar o motivo da opção por respostas com abordagem restaurativas em detrimento de punitivas em relação a erros de colaboradores à luz da perspectiva da necessidade. O método utilizado consubstanciou-se em uma abordagem qualitativa de incidentes críticos, com a realização de entrevistas semiestruturadas com trinta gerentes supramencionados aliadas à análise de

conteúdo e teste McNemar. Seus resultados apontam para categorias agrupadas em seis temas: justiça processual, responsabilidades do papel percebido, resolução de conflito, justiça interacional, respostas de outras partes e ambiente organizacional. Foi elaborado um modelo indutivo decisional dos gerentes frente às transgressões, sendo os quatro primeiros temas representando fatores motivadores e os dois últimos representando influências diretas e moderadoras no modelo de resposta a ser escolhido pelos gerentes: restaurativo ou punitivo.

Paul (2017) argumenta que possivelmente a maior necessidade em pesquisa restaurativa encontra-se no desenvolvimento de teorias especialmente voltadas para o ambiente organizacional. Nesse sentido, realizou um estudo sobre a existência de paradoxos em relação à justiça restaurativa em estruturas organizacionais burocráticas. O estudo foi realizado em uma escola religiosa americana e teve como objetivo a identificação de paradoxos a partir da análise de experiências de membros da organização a qual instituiu a justiça restaurativa em sua política de gestão de conflitos.

Os dados foram coletados por meio de entrevistas e realizado análise temática e de categoria em relação à princípios restaurativos e legalistas utilizando uma abordagem multi-paradigma. A abordagem multi-paradigma é inspirada em Lewis (2000): usar perspectivas teóricas opostas (no caso do artigo, justiça restaurativa x legalista) como mecanismos de sensibilização (avaliou-se a tensão entre as abordagens para se descobrir os paradoxos). De acordo com o autor, as características restaurativas e legalistas eram notórias, havendo tensão de segmentação ou conexão organizacional e relacional, provocando contradições, uma vez que a obrigatoriedade das normas restaurativas foi considerada a causa das oposições.

No âmbito organizacional, a estrutura do local de trabalho indicou paradoxos sobre separação hierárquica e conexão democrática, e a filiação, paradoxos sobre afastamento ou aproximação (Paul, 2017). No âmbito relacional, a interação era influenciada por paradoxos de evitar e suprimir emoções ou engajar e comunicar dialogicamente, e também em relação à proximidade – afastado ou comunal (Paul, 2017). Há que se considerar que a organização “restaurativa” envolve negociar as tensões que podem surgir em relação a poder, relacionamentos, identidade e trabalho em um processo contínuo e reflexivo que envolve ação e estrutura. A tensão entre ação e estrutura é criada em um espaço legalista onde é exigida a participação em práticas restaurativas (Paul, 2017).

Bradfield & Aquino (1999) investigaram os efeitos cognitivos de uma ofensa no local de trabalho, relacionando os construtos de culpa, simpatia, perdão e vingança. Recomendam que as organizações, visando estimular a prática de perdão em ofensas pessoais e desencorajar a contemplação de vingança, devem adotar o caminho da conscientização de funcionários por meio de treinamentos e ações de desenvolvimento. No mesmo sentido, a pesquisa de Pavlacic et al. (2021) em um contexto de comportamentos prejudiciais em organizações policiais, justiça restaurativa e análise comportamental indica que aqueles que causaram danos necessitam assumir a responsabilidade e reparação dos mesmos e não somente participar do processo restaurativo. Assim, a vontade do infrator em ressarcir o dano e dialogar é condição da eficácia de um processo restaurativo e quando não há a disposição daquele, programas baseados em valores e gestão de contingências podem contribuir positivamente (Pavlacic et al., 2021). Mesmo que o perdão não seja sinônimo de justiça restaurativa, pesquisas organizacionais que abordem o tema podem contribuir para a formulação de teorias sobre justiça restaurativa em contexto laboral.

Com o intuito de contribuir com a literatura acerca da JR em contexto organizacional, um estudo realizado na Alemanha por Okimoto et al. (2021) objetivou identificar a heterogeneidade natural em relação ao endosso da utilização da justiça restaurativa como uma resposta a transgressões pessoais sob uma perspectiva centrada na pessoa. Os resultados apontam duas classes apoios divergentes: na classe 1 (66% da amostra) a justiça restaurativa é vista como importante após um determinado nível de gravidade do dano, podendo se refletir

como um instrumento de restauração de valores e/ou relacionamentos que foram danificados por alguma ofensa com danos leves e graves. , os autores apontam que essa constatação vai de encontro a pesquisas recentes que apontam a JR como necessárias em danos leves e graves. Já a segunda classe, que corresponde a 33% da amostra considerou importante a JR mesmo em ofensas leves e a aumentando linearmente conforme o nível de gravidade da ofensa, tornando-a valiosa em todas as ofensas, principalmente as graves.

De forma geral, depreende-se que a JR é percebida de duas maneiras: reparação após violação de regras (classe 1) ou como princípios de justiça em conflitos independente da gravidade com utilização mais ampla (classe 2), existindo heterogeneidade natural em relação ao seu apoio em ofensas. Uma variável individual foi testada para prever sua influência em apoio em casos leves de ofensas e a sensibilidade com a vítima. Estas, porém, não demonstraram correlação. O que não exclui outro estudo onde a sensibilidade com a vítima tem correlação com o apoio principalmente à justiça redistributiva (Schmitt et al., 2005).

Cumpra mencionar que pesquisas mais recentes sobre justiça restaurativa em ambientes organizacionais buscaram compreender o impacto de intervenções restauradoras em desafios de gestão e desempenho de equipes como é o caso do estudo de Alcolver et. al. (2021). Intervenções restauradoras segundo esses autores configuram-se como um reflexo da abordagem restaurativa de Zehr (1995) aplicadas em conflitos de gestão com o intuito de aperfeiçoar a aprendizagem colaborativa e promover a restauração da confiança pessoal. O trabalho esteve focado em intervenções restaurativas e empoderadoras em gestão de equipes.

Anteriormente, Konradt et al. (2020) buscaram examinar os efeitos de tratamento injusto em preferências por justiça retributiva ou restaurativa, analisando a existência de trajetórias previsíveis de justiça por gravidade de violação e influências de características pessoais em duas organizações alemãs. Utilizaram o instrumento de captura de políticas e análise fatorial combinatória para indicar que o apoio à JR ocorre mesmo em casos de tratamentos injustos dada a curva exponencial negativa para justiça retributiva e positiva para restaurativa. A distributiva mostrou-se desencadeada em níveis moderados de tratamento injusto e aumentando conforme a gravidade do dano, ambos os resultados indicam não linearidade entre percepções de justiça e tratamento injusto.

Indivíduos com altos níveis de justiça retributiva apontaram apoio à justiça restaurativa em todos os níveis de gravidade da ofensa. Konradt et al., 2020 afirmam existir maior sensibilidade à justiça; e que a identidade compartilhada não aumenta o apoio à justiça restaurativa. Sugerem que os indivíduos tendem para nenhuma das justíças, mas sim promovem a importância de objetivos relacionais e estes são abordados pela restaurativa. Inclinações na retributiva e restaurativa tendem a indicar interação com características individuais como atitudes, personalidade e crenças, abrindo espaço para estudos futuros. Como ilustrado, os estudos abordam a justiça restaurativa em contexto organizacional em relação aos gestores, ao perdão, análises comportamentais, endosso a práticas restaurativas, gravidade do dano, organizações policiais, organizações de direito privado e desempenho de equipes. Entretanto, nenhum trabalho foi encontrado sobre a aplicação da justiça restaurativa em contexto do direito disciplinar da administração pública no Brasil e em organizações públicas do Estado de Goiás o que indica uma lacuna de pesquisa a ser preenchida.

3 MÉTODO

Esta pesquisa tem natureza qualitativa e é caracterizada por abordagem exploratória-descritiva. O método será um estudo de caso em que serão analisados normativos sobre direito administrativo disciplinar à luz da justiça restaurativa. Com relação ao tratamento de dados e informações, o presente trabalho faz análises de conteúdo (Bardin, 2004) e de discurso ou de seu sentido (Alós, 2012). Segundo André e Lüdke (1986), “analisar os dados qualitativos significa trabalhar todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos das

observações, as transcrições de entrevistas, as análises de documentos e as demais informações disponíveis”. A postura interpretavista oportuniza a aproximação do pesquisador com o objeto de estudo para verificar os pressupostos teóricos entre categorias e conceitos.

A pesquisa qualitativa focaliza o entendimento da natureza dos fenômenos e seus significados (Godoi & Balsini, 2006). A abordagem do processo de análise utilizada é a indutiva, que parte de fatos particulares para formular generalizações. Assim, faz-se extensiva busca de estudos, documentos e informações atinentes ao objeto de investigação e desenvolvem-se análises de conteúdo. As análises de conteúdo conforme Bardin (1977) consiste em uma operação ou um conjunto destas que objetiva a representação de um conteúdo de forma diversa do original. Com a análise de conteúdo busca-se classificar temas e categorias que auxiliam na compreensão dos textos e falas bem como o sentido das mesmas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A lei estadual do Estado de Goiás n 20.756 de 28 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos, autarquias e fundações deste estado, em seu artigo n° 196 estabelece as penalidades disciplinares aplicáveis aos mesmos, suas quantidades e limites. Destaca-se a gravidade da transgressão e as circunstâncias em que foi praticada para a delimitação da penalidade pela autoridade julgadora em processo administrativo disciplinar. Nesse sentido, verifica-se uma oportunidade de aplicação da abordagem de justiça restaurativa: encontro entre superior hierárquico e servidor que feriu alguma norma para verificação em conjunto do real contexto da infração disciplinar. Atualmente, em processos disciplinares, a oitiva do inquirido é realizada em sessões separadas onde a comissão processante irá verificar os fatos e provas e elaborar um relatório final. A partir da nova lei, danos que foram cometidos em contextos adversos podem ser melhor identificados, com estímulo ao diálogo entre as principais partes envolvidas. Segundo a CGE-GO (2020, p.6), a resolução consensual de conflitos, como o TAC, “está prevista no âmbito do Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP), em seus Eixo III – Responsabilização e I – Ética.

No tocante às proibições temos um rol taxativo de comportamentos e atos que configuram uma transgressão disciplinar e seus respectivos graus de penalização: advertência, multa, suspensão e demissão. Entretanto, nada se observa quanto ao aspecto de real compreensão do dano por aquele que o cometeu e sua reparação, configurando, dessa forma, o caráter meramente punitivista da legislação estatal. Destarte, o direito administrativo brasileiro tem suas raízes no direito penal e comporta o caráter atual de punição retributiva. Todavia o instrumento legal trouxe uma inovação: a possibilidade de celebração de TACs, mencionado no parágrafo anterior. O TAC está descrito na seção resolução consensual de conflitos da referida lei e é aplicável em casos leves de transgressões disciplinares puníveis com a aplicação de advertência ou suspensão de até 30 dias.

Os artigos 248 e 250 se destacam, pois, informam que o TAC não tem caráter punitivo e caráter de assunção da responsabilidade da transgressão disciplinar, o comprometimento para ajuste da conduta, e ressarcimento de danos e prejuízos ao erário. Estes artigos trazem algumas premissas de justiça restaurativa como reconhecimento da responsabilidade de danos, comprometimento em novas condutas, estímulo à empatia do servidor, e são importante elementos da JR que poderiam trazer uma mudança em práticas de apuração disciplinar. Entretanto, considerando a totalidade de preceitos restaurativos essenciais, que passam pela reparação de danos em nível relacional, buscando o restabelecimento de relações pessoais, não se encontra nos normativos menção a tal preceito. Assim, o que se encontra normatizado faz parte de uma JR, mas não é a totalidade desta, não sendo, portanto, suficientes.

A abordagem restaurativa preconiza o encontro entre ofensores e vítimas, a comunicação dialógica e a reparação de danos também em nível moral como, por exemplo,

um pedido de desculpas. Isto, não se verifica na letra da lei. O aspecto de reintegração também não foi abordado ou mesmo encontros com a possível vítima. Aqui na maioria dos casos a vítima é o Estado, porém transgressões disciplinares podem afetar pessoas específicas como é o caso de assédio moral, entre outras, além da comunidade familiar e laboral onde foi praticado o dano que também podem vítimas secundárias. Já o artigo 261 nos traz o aspecto da voluntariedade para adesão ao TAC, que também é um dos preceitos da justiça restaurativa.

Nesta recente lei e instituição do TAC, observam-se pequenos passos em torno da construção de instrumentos disciplinares mais céleres, menos dispendiosos e mais efetivos. Isto evidencia uma tendência de mudança de paradigma retributivo, sendo importante, mas ainda não o bastante, uma vez que não apresentam outros elementos, como os relacionais. Nesse sentido, pesquisas sobre implementação de sistemas alternativos de justiça podem ser importante para compreender as suas dinâmicas inerentes. Mohammad et al. (2019) investigam a implementação de programas de justiça restaurativa na Malásia, realizando uma análise no contexto da justiça restaurativa e identificando os desafios e oportunidades para o planejamento e implementação de políticas de justiça em três dimensões de análise: normas jurídicas, normas culturais e individuais. Este estudo indicou na dimensão normas legais, que o Estado no sistema retributivo tem poderes nos julgamentos normativos, mesmo quando poderiam ser incluídas a participação da vítima na construção da resposta ao dano, que dificultam a necessidade de inclusão da voz de vítimas e de ofensores (Mohammad et al., 2019). Assim, para estes pesquisadores, adoção de reformas de justiça além de mudar a lei necessita mudar estatutos e padrões de pensamento de “guardiões da lei”, considerando as implicações das normas jurídicas. No caso do Estado de Goiás, percebe-se um início de mudança estatal com a formulação de institutos alternativos em normas legais que contém punições.

A lei estadual do Estado de Goiás nº 13.800/2001 traz normas de atuação de forma geral e subsidiária em processos administrativos não exclusivos disciplinares tratando sobre a regulação processual administrativa no âmbito da administração pública do ente federativo. Esta lei trata de suspeições e impedimentos, recursos e outras esferas comuns em andamentos de processos. Em que pese a diminuição de sofrimento por ocasiões de longas esperas ou não adequação processual, esta lei não entra no escopo de análise sobre justiça restaurativa deste estudo e trabalhos futuros sobre justiça processual e seus efeitos no contexto laboral podem abordar esta questão.

Os pontos de destaque da Instrução Normativa CGE nº 03/2020 que disciplina a celebração do TAC no âmbito do Poder Executivo Estadual são os seus objetivos, que compreendem a recomposição da ordem jurídico-administrativa, a reeducação do servidor e aperfeiçoamento para o desempenho de suas atribuições, a prevenção de novas transgressões disciplinares e a promoção da “cultura da conduta ética e da confiança” (Controladoria Geral do Estado de Goiás, 2019). Estes objetivos coadunam-se com aspectos da abordagem restaurativa como visto acima sobre a lei nº 20.756/2020, indicando um movimento estatal para a escolha da ética e confiança como pilares de novas legislações. E o artigo 8º que trata como uma obrigação “a retratação do interessado perante o terceiro envolvido” (Goiás, 2020) também configura outro aspecto de justiça restaurativa.

Nessa perspectiva de ética e confiança surge o código de ética e de conduta profissional do servidor do poder executivo estadual, estabelecido por meio do decreto nº9.837, em 23 de março de 2021. Dentre os valores do poder executivo do estado de Goiás descritos no referido decreto, encontra-se a “promoção da confiança como fundamento das relações de trabalho entre os servidores e os demais cidadãos” (Goiás, 2021). Este princípio e o código de ética como um todo é mais um movimento para uma nova mentalidade estatal e reconhecimento de novas formas de condução de conflitos e execução das atividades de

interesse público. Este código também informa que as condutas que o violem serão apuradas por “Câmaras de Compliance do Conselho de Governo” (Goiás, 2021), mas infrações que se enquadrem na lei 20.756/2020 serão exclusivamente processadas no âmbito disciplinar para servidores investidos em cargos públicos e somente no âmbito ético quando o dano for cometido pela alta administração, estagiários, prestadores de serviço e terceirizados, onde se verifica uma diversidade no tratamento legal.

Tendo o código sido elaborado a partir de consulta pública conduzida pela CGE-GO sobre qualidades desejadas e indesejadas de agentes públicos, comportamentos esperados e evitáveis, fica demonstrado o movimento e interesse estatal rumo a novas abordagens em conflitos e danos e compreensão das necessidades de possíveis envolvidos, sendo a Controladoria Geral do Estado de Goiás um dos seus atores principais. Em relação à propositura e condução do TAC, temos a instrução normativa nº03/2020 da CGE-GO que afirma: “I – pelo titular da respectiva unidade correcional setorial; II – pelo Sindicante; III – pelo presidente da Comissão Permanente de Sindicância; IV – pelo presidente da Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar, ou V – pelo Órgão Central do Sistema de Correição” Controladoria Geral do Estado, 2022, p.3).

5 CONCLUSÕES

A Organização das Nações Unidas menciona que um processo restaurativo configura-se como um método que proporciona uma oportunidade às vítimas de um crime ou infração e aos ofensores buscarem consensos sobre os eventos ocorridos. Busca-se a construção consensual de resolução de conflitos para reparação dos danos causados pelo ofensor, buscando-se elementos de segurança e superação. Sendo um método também relacionado ao ofensor, na medida em que este tem a possibilidade de expressão e compreensão das causas e consequências de seu comportamento, visa a aceitação de responsabilidade e promoção do bem-estar da comunidade (Organização das Nações Unidas, 2002).

Por sua vez, no Brasil, o direito administrativo disciplinar objetiva a regulação da relação da Administração Pública com seu corpo funcional (agentes públicos), por meio de normas sobre comportamento, configuradas como deveres e proibições, além da previsão da pena a ser aplicada em cada caso (Controladoria Geral da União, 2021). Uma vez que processos disciplinares podem envolver conflitos entre servidores ou entre estes e terceiros, abre-se uma oportunidade de aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos, que podem também diminuir o tempo de tramitação e onerosidades de processos administrativos disciplinares comuns. Nesse sentido, a implementação de alguns aspectos da justiça restaurativa no direito administrativo disciplinar no estado de Goiás é uma inovação merecedora de destaque e emulação pelos demais estados da União.

As análises indicam um movimento estatal em direção a métodos consensuais de resolução de conflitos com base em dispositivos normativos expedidos recentemente. Também mostram que há um longo caminho a ser percorrido para a instauração efetiva da abordagem restaurativa no âmbito correcional administrativo. Nesse sentido, a Controladoria Geral do Estado de Goiás vem sendo um dos principais atores na construção desse novo pensamento e normatização estatal.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcover, C.-M., Rico, R., & West, M. (2021). Struggling to Fix Teams in Real Work Settings: A Challenge Assessment and an Intervention Toolbox. *The Spanish Journal of Psychology*, 24. <https://doi.org/10.1017/sjp.2021.21>.
- Almeida, C. R. d., & Pinheiro, G. A. (2017). Justiça restaurativa como prática de resolução de conflitos. *DESAFIOS - Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins*, 4(4), 180–203. <https://doi.org/10.20873/uft.2359-3652.2017v4n4p180>.

- Alós, A. P. (2012). ORLANDI, Eni Puccinelli. Análise de discurso: princípios & procedimentos. 8 ed. Campinas: Pontes, 2009. 100p. Signum: Estudos da Linguagem, 15(3), 389. <https://doi.org/10.5433/2237-4876.2012v15n3p389>.
- Bardin, L (1977). Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70.
- Bardin, L. (2004). Análise de Conteúdo. [trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro] (3a ed.) Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Braithwaite, J. (2002). Setting Standards for Restorative Justice. *British Journal of Criminology*, 42(3), 563–577. <https://doi.org/10.1093/bjc/42.3.563>.
- Bradfield, M., & Aquino, K. (1999). The Effects of Blame Attributions and Offender Likableness on Forgiveness and Revenge in the Workplace. *Journal of Management*, 25(5), 607–631. <https://doi.org/10.1177/014920639902500501>.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08.mar. 2022.
- Brasil. Constituição do Estado de Goiás de 1989. Governo do Estado de Goiás. Secretaria de Estado da Casa Civil. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 08.mar.2022.
- Brasil. Lei Federal no 8.112/1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 20.abr.2022.
- Brasil. Lei Federal no 9784/1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 20.abr.2022.
- Brasil. Lei estadual nº 13.800/2001. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81441/lei-13800. Acesso em: 20.abr.2022.
- Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Resolução 2002/12, de 24 de julho de 2002. Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. Organização das Nações Unidas: Agência da ONU para refugiados (UNCHR), E/RES/2002/12. Disponível em: https://juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf Acesso em: 20.abr.2022.
- Controladoria Geral Da União (CGU) Manual de processo administrativo disciplinar. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/6/Manual_PAD_2021_1.pdf. Acesso em 30.abr.2022.
- Controladoria Geral Do Estado. (CGE) Correição. Governo do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/o-que-fazemos/corregedoria-site.html>. Acesso em: 07.mar. 2022.
- Controladoria Geral Do Estado (CGE). Instrução Normativa CGE no 03/2020 - Disciplina a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, no âmbito do Poder Executivo Estadual, nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo; Disponível em:

- <https://www.controladoria.go.gov.br/portal-das-corregedorias/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac.html>. Acesso em: 20.abr.2022.
- Controladoria Geral Do Estado (CGE). Orientações Termos de Ajustamento de Conduta. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/images/cartilhas/20200723-Cartilha-TAC.pdf>. Acesso em: 10.jun.2022.
- Cropanzano, R., Bowen, D. E., & Gilliland, S. W. (2007). The Management of Organizational Justice. *Academy of Management Perspectives*, 21(4), 34–48. <https://doi.org/10.5465/amp.2007.27895338>.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. (2017). *Direito administrativo*. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – (30.ed.) Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense.
- Foucault, M. Surveiller et punir: Naissance de la prison. Paris: Gallimard, 1975 [trad. ingl. Discipline and Punish: The Birth of the Prison. Nova York: Vintage 1977; trad. Bras. Vigiar e Punir: O nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1977].
- Godoi, C. K.; Balsini, C. P. V. (2006) A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: Godoi, C. K.; Bandeira-De-Mello, R.; Silva, A. B. (Org.) *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, p. 89-114. (Cap. 3).
- Goiás. Decreto nº 9.837, de 23 de março de 2021. Institui o Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103904/decreto-9837. Acesso em 22.abr.2022.
- Goiás. Lei Estadual nº 20.491 de 25 de junho de 2019. Estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Governo do Estado de Goiás. Secretaria de Estado da Casa Civil. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100701/lei-20491. Acesso em: 20.abr.2022.
- Goiás. Lei Estadual nº 20.756/2020. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100979/pdf> Acesso em: 20.abr.2022.
- Gromet, D. M., & Darley, J. M. (2006). Restoration and Retribution: How Including Retributive Components Affects the Acceptability of Restorative Justice Procedures. *Social Justice Research*, 19(4), 395–432. <https://doi.org/10.1007/s11211-006-0023-7>.
- Goodstein, J., & Aquino, K. (2009). And restorative justice for all: Redemption, forgiveness, and reintegration in organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 31(4), 624–628. <https://doi.org/10.1002/job.632>.
- Leventhal, G.S., Karuza, J. and Fry, W.R. (1980) Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preferences. In: Milkula, G., Ed., *Justice and Social Interaction*, Springer-Verlag, New York, 167-218.
- Lewis, M. W. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *The Academy of Management Review*, 25, 760-776. doi:10.5465/AMR.2000.3707712.
- Lüdke, M. (1986). Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas. Editora Pedagógica e Universitária.

- Konradt, U., Okimoto, T., Garbers, Y., & Otte, K.-P. (2020). The shape of justice repair. *International Journal of Conflict Management*, 31(2), 149–173. <https://doi.org/10.1108/ijcma-06-2019-0096>.
- Menkel-Meadow, C. (2007). Restorative Justice: What Is It and Does It Work? *Annual Review of Law and Social Science*, 3(1), 161–187. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.110005>.
- Mohammad, T., Azman, A., & Anderstone, B. (2019). The global three: A Malaysian lens on the challenges and opportunities facing restorative justice planning and implementation. *Evaluation and Program Planning*, 72, 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2018.09.007>.
- Neale, N. R., Butterfield, K. D., Goodstein, J., & Tripp, T. M. (2018). Managers' Restorative Versus Punitive Responses to Employee Wrongdoing: A Qualitative Investigation. *Journal of Business Ethics*, 161(3), 603–625. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3935-x>.
- Okimoto, T. G., Konradt, U., Krys, S., & Dawson, N. (2021). A Person-Centered Approach to Understanding Endorsement of Restorative Justice in Response to Workplace Mistreatment. *Social Justice Research*. <https://doi.org/10.1007/s11211-021-00377-w>.
- Paul, G. D. (2017). Paradoxes of Restorative Justice in the Workplace. *Management Communication Quarterly*, 31(3), 380–408. <https://doi.org/10.1177/0893318916681512>.
- Pavlicic, J. M., Kellum, K. K., & Schulenberg, S. E. (2021). Advocating for the Use of Restorative Justice Practices: Examining the Overlap between Restorative Justice and Behavior Analysis. *Behavior Analysis in Practice*. <https://doi.org/10.1007/s40617-021-00632-1>.
- Ramos, K. R., Almeida, R. D. O., & De Almeida, S. M. N. (2017). Justiça restaurativa na escola: um estudo sobre a implementação de mediação de conflitos e círculos restaurativos no Ceará. *Revista Debates*, 11(2), 113. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.74851>.
- Santos, E., & Xavier dos Santos, S. (2019). Violências escolares e justiça restaurativa na escola básica estadual de São Paulo na visão dos professores – o papel do diálogo. *Dialogia*, (32), 136–164. <https://doi.org/10.5585/dialogia.n32.14352>.
- Schmitt, M., Gollwitzer, M., Maes, J., & Arbach, D. (2005). Justice Sensitivity. *European Journal of Psychological Assessment*, 21(3), 202–211. <https://doi.org/10.1027/1015-5759.21.3.202>.
- Umbreit, M. S. (2001). *The handbook of victim-offender mediation: An essential guide to practice and research*. New York, NY: Jossey-Bass.
- Traguetto, J., & Guimaraes, T. d. A. (2020) Therapeutic Jurisprudence and Restorative Justice in Brazil. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 64(6-7), 654–673. <https://doi.org/10.1177/0306624x19877595>.
- Zehr, H. (2002). *The little book of restorative justice*. Good Books.
- Zehr, H. (1995). Justice paradigm shift? Values and visions in the reform process. *Mediation Quarterly*, 12(3), 207–216. <https://doi.org/10.1002/crq.3900120303>.