

CRIMINOLOGIA E POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA INDISCIPLINA

Alternativas para sindicâncias e processos disciplinares inócuos.

Léo da Silva Alves

Associado ao Direito Penal está a criminologia, que tem, no seu espectro de ação, o estudo dos meios de combater o crime depois de praticado. Entram aqui a compreensão do delito, os fatores externos que contribuíram para o resultado e a análise das possibilidades de redução de ocorrências. As medidas de prevenção podem ir da mudança da legislação ao desencadeamento de providências no âmbito social, como melhoria na educação, diminuição das desigualdades econômicas e campanhas de esclarecimento à sociedade.

Também se associa ao Direito Penal à Sociologia Criminal. E, nesta, ganha ênfase a estatística criminal. Por meios de dados numéricos, busca-se compreender os fatores internos e externos que mais contribuem para a incidência dos delitos.

O Direito Disciplinar deve se valer desse raciocínio de apoio. Não é razoável que todo o esforço se concentre unicamente no enfrentamento dos casos concretos, desencadeando sindicâncias e processos disciplinares que se repetem, pelo mesmo motivo, mês após mês, ano após ano. O dinheiro público vai sendo, assim, consumido, sem que se desenvolva um trabalho que permita, pelo menos, manter sob controle as infrações.

Não se conseguiu, é verdade, combater por absoluto o crime. Ele aparece em sociedades miseráveis e em sociedades ricas; está entre pessoas incultas e entre cidadãos bem formados. Países com legislação rígida (como no mundo árabe) não eliminaram a praga. O crime faz parte da natureza humana. Todos os povos conviveram com ele e todos os povos, no correr dos séculos vindouros, por certo, continuarão a tê-lo na sua realidade. A diferença está na capacidade de controle. Quando o Estado perde o controle, um tipo de crime desencadeia outro e, assim, o fenômeno se alastra em proporção geométrica, invadindo as estruturas do próprio Estado. O mesmo acontece em relação às infrações disciplinares. Elas nunca desaparecerão por completo. Não há lei e não há regime que possa dar absoluta garantia de regularidade na ação dos agentes públicos. Mas é possível estabelecer mecanismos de controle. A exemplo da criminologia, propomos que a Administração desenvolva programas nesse sentido. Em especial que:

- a) tenha um mapa real das ocorrências;
- b) realize estudos acerca das causas determinantes ou que, de alguma forma, influenciaram o resultado;
- c) proceda análise do perfil dos agentes infratores;
- d) execute uma avaliação crítica da legislação;
- e) examine os meios de controle;
- f) identifique mecanismos de correção e prevenção.

A estatística é necessária. A Psicologia, uma grande parceira.

Perceba-se que essa política não é devaneio. É uma exigência que pode ser identificada tanto no princípio da eficiência, que tem dignidade constitucional, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 105/2000. Com efeito, enuncia o texto:

Art. 1º - (...)

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...

Vê-se, dessa maneira, que o gestor público tem o dever de desencadear ações de controle, que sejam planejadas e transparentes, com objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios. Ao não fazê-lo, não só compromete o controle da disciplina em si, como abre espaço para gastos públicos com processos que poderiam ser evitados; com punições que, no fundo, punem o próprio serviço; com a obrigação de reintegrar por ordem judicial, anos depois, funcionários demitidos no bojo de expedientes juridicamente inseguros (o que representa pagar salários e vantagens ao longo do período em que esteve irregularmente afastado). São, enfim, somas de dinheiro público desperdiçadas.

O modelo de enfrentamento da indisciplina, hoje adotado no Brasil, faliu. Nada mais é do que um roteiro burocrático, desconectado de uma finalidade maior. A questão disciplinar não pode se limitar a aparências, para satisfazer mecanismos formais de controle das obrigações de autoridades, temerosas por serem acionadas por prevaricação ou improbidade. A disciplina é um pilar importante na Administração Pública e, como tal, tem que ser tratada como seriedade. Para isso, existe o DIREITO DISCIPLINAR, que é ciência e não burocracia.

QUESTÃO CONCEITUAL

Da essência do Direito Penal deve ser extraído o início do raciocínio para compreender o foco da matéria disciplinar. Veja-se:

O Direito Penal é um segmento do ordenamento jurídico que possui a função de selecionar os comportamentos humanos graves e perniciosos à coletividade, capazes de colocar em risco os valores fundamentais para a convivência social, descrevê-los como infrações penais, cominando-lhes, em consequência, as respectivas sanções, além de estabelecer todas as regras complementares e gerais necessárias à sua correta e justa aplicação.

(FERNANDO CAPEZ – Curso de Direito Penal, Vol. 1 – Ed. Saraiva, 2003)

O Direito Disciplinar, por conseguinte, precisa ser visto como um segmento do ordenamento jurídico, com a função de selecionar os comportamentos de funcionários que sejam incompatíveis com os princípios que regem a Administração Pública ou que coloquem em risco a regularidade dos serviços públicos. Esses comportamentos são sinalizados como transgressões disciplinares, imputando-se aos seus agentes as respectivas sanções administrativas. É atribuição, ainda, desse ramo do Direito o estabelecimento de regras que levem à correta e justa avaliação dos comportamentos e, quando for o caso, aplicação das penalidades.

Pela relevância desse tópico, é conveniente desdobrar cada núcleo de raciocínio. Assim:

O Direito Disciplinar não existe em separado. Está integrado a um sistema jurídico. Portanto, as questões disciplinares precisam ser examinadas dentro de um contexto que é muito maior do que os estatutos funcionais.

SELECIONAR OS COMPORTAMENTOS

A segurança jurídica impõe que os comportamentos perniciosos dos agentes públicos estejam selecionados em textos normativos (estatutos que regem os servidores públicos ou em legislação apartada). Embora seja princípio do Direito Disciplinar a atipicidade das faltas, isso não autoriza o Poder Público a avaliar as condutas dos seus funcionários de maneira aleatória. A legislação deve estabelecer objetivamente os deveres e as proibições, bem como identificar outras situações infracionais, que serão interpretadas, nos casos concretos, a partir de princípios informativos. A matéria que diz respeito ao Direito Disciplinar deve estar, necessariamente, associada a um comportamento pernicioso.

COMPORTAMENTOS PERNICIOSOS:

São incompatíveis com princípios que regem à Administração Pública.

Entram aqui, especialmente, os comportamentos de funcionários que violam a legalidade (descumprimento injustificado da ordem jurídica); moralidade administrativa (valendo-se da função para uma satisfação ilegítima, própria ou de terceiro); agredem a impessoalidade (quando o agente impõe critérios pessoais em desfavor de critérios técnicos); comprometem a eficiência (a partir da indolência, do desrespeito aos administrados, da indiferença com a real finalidade do serviço público).

Os crimes contra a Administração Pública e a improbidade administrativa estão dentro desse leque. A concussão, a corrupção, a prevaricação, por exemplo, antes de tudo, são flagrantes agressões aos princípios orientadores da ação pública, como inseridos no art 37, caput, da Constituição Federal.

Nem toda violação a princípio interessa à disciplina

É preciso compreender que os agentes públicos em todos os níveis, inclusive o presidente da República, estão suscetíveis a arranhar um ou outro princípio que regula a Administração Pública. Nem toda violação, no entanto, é infracional sob a ótica da disciplina. Há meios administrativos e judiciais de retorsão. Entram, aqui, por exemplo, a Reclamação Administrativa, o Mandado de Segurança e a Ação Popular. Ou seja, a questão é retorquida, corrigida, por instrumentos que não passam pelo constrangimento do agente. Ataca-se o ato, não a pessoa. Esta será alcançada quando identificado o aspecto pernicioso da conduta.

Colocam em risco a regularidade dos serviços públicos.

Ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização da chefia, a impontualidade e a inassiduidade, por exemplo, são situações de fato que comprometem o correto funcionamento do serviço, quer prejudicando a execução tempestiva de uma tarefa, quer abrindo espaço para uma situação desagregadora entre o conjunto de funcionários. A falta de urbanidade, por sua vez, é incompatível com o dever de cortesia; deixar de expedir tempestivamente certidões é um desrespeito aos direitos e aos interesses legítimos dos administrados; deixar de guardar sigilo sobre assuntos da repartição pode comprometer tanto a segurança quando o resultado de ações públicas.

Infração e pena

Magalhães Noronha explica que o delito é sempre uma ofensa à sociedade e a pena, conseqüentemente, deve atuar estritamente no sentido de defesa dessa sociedade. Pois na seara disciplinar, devemos observar que a infração, para ser compreendida como tal, deve estar associada a uma ofensa. No caso, ofensa aos princípios que são pilares da Administração ou à regularidade dos serviços. A reação da autoridade administrativa, em nome do Estado, precisa, por sua vez, levar em conta a defesa desses valores.

Noronha observa, ainda, que incumbe ao Direito Penal “tutelar os valores mais elevados ou preciosos, ou, se se quiser, ele atua somente onde há transgressão de valores mais importantes ou fundamentais para a sociedade”. Devemos, daqui, extrair o entendimento que o Direito Disciplinar também precisa se deter em transgressões efetivas, em ocorrências que tenham, de alguma forma, repercussão. A Administração não pode desgastar a sua autoridade com ocorrências sem lesividade, desencadeando processos inócuos.

Grispigni leciona: “Quando o Estado pode combater um mal com sanção menos grave (...) não irá lançar mão da mais severa”. O Direito Penal tem, antes de tudo, caráter finalista. Ou seja, ele não se esgota em si, mas num fim, objetivo, claro, de proteção. O Direito Disciplinar, por conseguinte, trilha o mesmo espaço. Não pode se esvaír em atos que ficam reduzidos a si mesmos; precisa alcançar um fim, aqui identificado como retorquir as condutas perniciosas, ofensivas aos princípios constitucionais e à ordem regular dos serviços, protegendo, de maneira efetiva, o interesse público.

Quando o interesse público não é o foco, quando a medida não representa retorsão, quando o resultado não é justo, está a Administração agindo de forma marginal, talvez cometendo lesões mais graves do que aquelas que tenta, burocraticamente, reparar.

Disciplina e recursos humanos

Veja-se, portanto, que a matéria de interesse da disciplina não se esgota na visão burocrática, mas avança para um cotejo entre a conduta do agente com a finalidade do seu ofício e, em instância seguinte, com a finalidade da própria Administração. Interessa à disciplina aquilo que é lesivo ao grupo, ao serviço, à sociedade. Fora desse quadro, a matéria fica no terreno da administração de recursos humanos.