



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO ARAGUAIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

CURSO DE DIREITO

TUÍSE BRITO RODRIGUES

**MEDIAÇÃO: Um novo caminho na solução de conflitos entre servidores
públicos**

**BARRA DO GARÇAS
2019**

TUÍSE BRITO RODRIGUES

MEDIAÇÃO: Um novo caminho na solução de conflitos entre servidores
públicos

Monografia apresentada ao curso de
Direito/ICHS/CUA, como requisito parcial
para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientação: Prof. Esp. João Paulo Alves Lacerda

BARRA DO GARÇAS
2019

TUÍSE BRITO RODRIGUES

MEDIAÇÃO: Um novo caminho na solução de conflitos entre servidores
públicos

Monografia apresentada ao curso de
Direito/ICHS/CUA, como requisito parcial
para obtenção do grau de bacharel em Direito.

_____ em ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Professor Especialista João Paulo Alves Lacerda
Orientador

Professora Mestra Larissa Lauda Burmann
Membro interno – UFMT

Professor Paulo Eduardo Aquino Dourado
Membro interno – UFMT

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, ao meu esposo e a todos os servidores públicos deste país.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Supremo, que tem me sustentado até aqui e me permitido mais essa conquista.

Aos meus pais, Evany e Ailton, que sempre acreditaram em mim, me encorajaram e mostraram a importância da resiliência.

Ao meu amado esposo Lucas, por todo o companheirismo, compreensão e afeto.

Aos meus sogros, Izauri e Marisvaldo, pelas orações.

Ao meu orientador, professor João Paulo Alves Lacerda, por acreditar na minha proposta de pesquisa, e pelas orientações.

À Fernanda Luzia, pela amizade e pelo apoio que também foram importantes para que eu chegasse até aqui.

*“A vida bloqueada instiga o teimoso viajante a abrir
nova estrada.” Helena Kolody (poetisa paranaense)*

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar a possibilidade de implementação da mediação para sanar conflitos entre servidores públicos no ambiente de trabalho com vistas a aprimorar suas relações e consequentemente a prestação do serviço público. Para esse objetivo utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, fazendo-se uso de livros, leis, e outras normativas. Com base nos estudos realizados constatou-se que os diversos conflitos presentes no seio social são hodiernamente também abordados por instrumentos alternativos de solução de conflitos que podem apresentar resultados muito positivos tanto para os envolvidos quanto para a sociedade, tendo sido fomentada uma cultura de diálogo e de pacificação. Verificou-se que a Administração Pública deve atuar observando regras e princípios constitucionais, e que a atividade administrativa precisa pautar-se, antes de tudo, pelo princípio da dignidade humana e pela promoção dos direitos e garantias fundamentais. E que tem passado por transformações em suas regras e princípios que propiciam a mediação em seu âmbito. Observou-se também que o servidor público pode ser percebido como sujeito de direitos e ter considerada sua dimensão pessoal. Assim como percebeu-se que a mediação pode vir a ser utilizada como instrumento consensual para solução de conflitos entre servidores públicos, sendo possível que dela provenha resultados vantajosos a eles, à Administração e aos cidadãos.

Palavras-chave: conflito - mediação - ambiente de trabalho - direitos e garantias fundamentais - Administração Pública - servidor público - cidadão.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the possibility of implementing mediation to resolve conflicts between public servants in the workplace in order to improve their relationships and consequently the provision of public service. For this purpose, the bibliographic and documentary research was used as methodology, using books, laws, and other norms. Based on the studies carried out, it was found that the various conflicts present in society are also currently approached by alternative conflict resolution tools that can have very positive results for both those involved and society, and a culture of dialogue and pacification has been fostered. It was found that the Public Administration must act in compliance with constitutional rules and principles, and that administrative activity must be guided, first of all by the principle of human dignity and the promotion of fundamental rights and guarantees. Moreover, that the Public Administration underwent changes in its rules and principles that provide mediation in its ambit. It was also observed that the public servant can be perceived as a subject of rights and have considered their personal dimension. Just as it was realized that mediation could be used as a consensual instrument for resolving conflicts between public servants, and it may bring beneficial results to them, the Administration and citizens.

Key-words: conflicts - mediation - workplace - fundamental rights and guarantees - Public Administration - public servants - citizens.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CECM – Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores
CF/98 – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC/2015 – Código de Processo Civil
ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
STF – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 RESOLUÇÃO DE CONFLITOS À LUZ DO PENSAMENTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO.....	11
1.1 Conflitos na sociedade: considerações sobre o histórico do papel estatal.....	11
1.2 O Código de Processo Civil e a abordagem consensual de resolução de conflitos.....	15
1.3 Apontamentos sobre a Arbitragem.....	19
1.4 Apontamentos sobre a Conciliação.....	20
1.5 Apontamentos sobre a Mediação.....	23
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: MUDANÇAS E CONSENSUALIDADE EM SEU ÂMBITO.....	27
2.1 Um conciso percurso sobre a evolução da Administração Pública no Brasil: modelos e preceitos.....	27
2.2 Os direitos fundamentais e a supremacia do interesse público: ressignificações.....	32
2.3 Evolução dos princípios administrativos e consensualidade no âmbito público.....	36
2.4 A natureza do vínculo jurídico entre servidor público e Estado.....	43
2.5 Direitos e deveres dos servidores públicos: sua responsabilização e normativas de cunho consensual.....	47
3 A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS.....	52
3.1 Conflitos no ambiente de trabalho: conceitos, motivos, classificações e reações.....	52
3.2 Necessidade de instrumentos profícuos para a resolução de conflitos entre servidores públicos.....	55
3.3 Considerações procedimentais sobre a mediação e sua aplicação no ambiente de trabalho no âmbito público.....	59
3.4 Vantagens da mediação para sanar conflitos entre servidores públicos no ambiente de trabalho.....	65
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS.....	72

INTRODUÇÃO

Hodiernamente, diante das muitas interações sociais e da complexidade que as envolve, há uma maior interdependência entre as pessoas e, via de consequência, muito mais situações conflituosas que resultam em profusas demandas judiciais, exigindo do judiciário, do legislador e de órgãos da Administração Pública formas mais profícuas que o processo litigioso para lidar com essas situações e mitigá-las, com vistas à pacificação social.

Nesse sentido e considerando as regras e princípios estatuídos na Constituição Federal de 1988, em especial o princípio da dignidade humana, os direitos fundamentais e à solidariedade, tem-se buscado normatizar e promover meios alternativos e consensuais de resolução de conflitos que sejam mais céleres e menos custosos às partes do ponto de vista financeiro e/ou psicológico, e que possam viabilizar a diminuição de demandas processuais.

Diante desse cenário, é possível que o Estado, que tem buscado a pacificação por intermédio de instrumentos como a mediação, a conciliação e a arbitragem, considere sua aplicação, especificamente na figura da mediação, para sanar conflitos oriundos das relações de trabalho estabelecidas entre seus próprios servidores na Administração Pública, ampliando a cultura do diálogo entre esses importantes agentes de construção social que, para a sociedade, espelham esse Estado e dos quais se espera serviços prestados com qualidade.

Por esse motivo, convém analisar a possibilidade dessa aplicação e as vantagens que dela podem advir, sendo esse o objetivo dessa pesquisa que está dividida em três capítulos. O primeiro aborda algumas considerações a respeito do conflito em sociedade e o papel estatal, bem como o Código de Processo Civil (CPC/2015) com relação à consensualidade, e os instrumentos de mediação, conciliação e arbitragem.

O segundo capítulo trata de mudanças que tem ocorrido na Administração Pública e que tem aberto espaço à consensualidade em seu âmbito, verificando a evolução dos modelos administrativos e seus preceitos, as ressignificações relacionadas à supremacia do interesse público com observância à dignidade humana e demais direitos fundamentais, versando sobre a evolução dos princípios administrativos, a natureza do vínculo jurídico entre servidor e Estado, seus direitos e obrigações.

Por fim, o terceiro capítulo discorre sobre o conflito no ambiente de trabalho e a necessidade de instrumentos profícuos para saná-los, realizando considerações sobre o procedimento da mediação na esfera pública, ponderando suas vantagens e apresentando a mediação como instrumento para a solução de conflitos entre servidores públicos.

1 RESOLUÇÃO DE CONFLITOS À LUZ DO PENSAMENTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO

1.1 Conflitos na sociedade: considerações sobre o histórico do papel estatal

Desde a formação dos primeiros grupos sociais, os indivíduos deparam-se em suas relações com conflitos de interesses fundados nos mais variados motivos que, inicialmente eram resolvidos pelo emprego de força bruta num sistema de vingança privada por meio da qual as pessoas nos grupos primitivos devolviam, conforme seus próprios critérios, o mal que haviam sofrido. Posteriormente, surgiu a chamada pena de talião pela qual a vítima e seus familiares retribuíam a ofensa com a mesma intensidade e forma recebida, partindo-se do princípio olho-por-olho, dente-por-dente. (NADER, 2004).

Ao longo do tempo, contudo, e com o surgimento do Estado, o dever de dirimir esses conflitos entre os particulares e entre estes e os entes estatais a fim de estabelecer ordem e paz social passou a ser monopólio do Estado, admitida apenas em caráter excepcional a prática da coação por particulares em defesa de seus direitos. (NADER, 2004).

Nesse sentido, advindo o Estado de Direito ou Estado Liberal de Direito, na segunda metade do século XVIII, após a Revolução Francesa, despontou um direito de cunho secular pautado no homem fundado em ideias iluministas liberais como a que proclamava liberdade, defendendo pouca intervenção do Estado na vida dos indivíduos e a que divulgava a igualdade, afirmando que todos deveriam estar igualmente sujeitos à lei, inclusive os governantes cujo dever era garanti-la e respeitá-la. A partir de então, os direitos de cunho individual ganharam força, entendidos como natos aos homens. E o Estado, em que pese pouco devesse interferir na vida das pessoas, tinha a obrigação de resolver os conflitos surgidos quando houvesse desacordo na consecução desses direitos, assim como respeitá-los. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

Nesse ínterim, em 1776, a Declaração dos Direitos do povo da Virgínia marcou o início da transição dos direitos de liberdade previstos em leis para os direitos fundamentais previstos constitucionalmente. (SARLET, 2001). E em 1787, a partir da promulgação da Constituição francesa, e da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1791, surgiu o constitucionalismo escrito que organizou o Estado, limitando a nível constitucional o seu poder, bem como prevendo direitos e garantias fundamentais ao homem, dispondo-os acima da lei, e conferindo-lhes o direito de petição para invocar a atenção dos poderes públicos. (MORAES, 2014).

Contudo,

Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução de litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos então vigorante. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para a sua proteção [...]; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para conhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, *na prática*. (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p.9)

No Brasil, a primeira Constituição proclamada em 1824, sob a influência do liberalismo, estabeleceu no país direitos individuais, a exemplo da inviolabilidade dos direitos civis e políticos assentes no artigo 179, assim como previu a autonomia do Poder Judiciário, conforme artigo 151, e alguns direitos civis como o de socorro público, e o de instrução primária gratuita presentes no artigo 179, incisos XXXI e XXXII, respectivamente, sendo, porém, ainda demasiado incipiente o acesso à justiça pelos cidadãos. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

Entre os séculos XVIII e XIX, com a Revolução Industrial ocorrida na Europa, em consequência do rápido desenvolvimento tecnológico, iniciaram-se grandes mudanças na forma como as pessoas se relacionavam entre si no seio social. Houve vultoso crescimento demográfico e conseqüente aumento das relações sociais e da rapidez com a qual se desenrolavam. As desigualdades entre os indivíduos avolumaram-se e os conflitos aumentaram em número e complexidade no mundo como um todo, tendo em vista o alcance dessas transformações. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

Destarte, passou-se a exigir do Estado uma postura mais atuante. Além de zelar pelos direitos fundamentais individuais, conhecidos como de primeira dimensão devia ele constituir e garantir direitos sociais, chamados de segunda dimensão, também em caráter fundamental, como a educação, a saúde, o trabalho, entre outros, para solucionar as grandes discrepâncias sociais, e a desumana espoliação do trabalho. (BONAVIDES, 2007).

Ademais, fazia-se cogente que existisse uma igualdade material e não apenas formal, isto é, além de os direitos que conferiam igualdade aos indivíduos estarem previstos em leis infraconstitucionais e em constituições, era necessário que fossem efetivados. A partir desse momento, que se destaca após a Primeira Guerra Mundial (1914-1919), desenvolveu-se

fortemente a concepção de Estado Social que deveria prover as demandas apresentadas pela sociedade e melhor dirimir os conflitos que surgiam. (BONAVIDES, 2007).

É mister mencionar que a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919, foi um dos documentos importantes desse período, pelo qual os direitos sociais em sua dimensão mais ampla entraram na história do constitucionalismo moderno. (BOBBIO, 2004). Bem como foi importante a constituição mexicana de 1917 com o constitucionalismo social. (STRECK, MORAIS, 2003).

No Brasil, bebendo-se de fontes como essas, o Estado institui a Constituição de 1934, que assegurou à nação liberdade, justiça, bem-estar social e econômico; concomitante a alguns avanços no acesso à justiça ao instituir, a título de exemplo, a assistência judiciária gratuita, a ação popular e o mandado de segurança. E, posteriormente, a Constituição de 1946 que determinou de forma expressa no artigo 141, § 4º, a obrigação do Estado à prestação jurisdicional, afirmando não poder a lei excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. (BEDIN; SPENGLER, 2013).

Entretanto, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1945-1949) a efetiva aplicação das normas relacionadas à promoção social nos Estados não se concretizaram a contento. Sua discussão retornou após a guerra (DALLARI, 2011), momento em que houve um processo de redemocratização no qual surgiu o Estado Democrático de Direito, expressado em diplomas constitucionais como a Constituição da França (1946), da Itália (1947), da Alemanha (1949), de Portugal (1976) e do Brasil em 1988. (DELGADO, 2017).

É importante mencionar, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, inaugurou pela primeira vez na história da humanidade um sistema de valores universais, não em princípio mas sim de fato, a serem seguidos pela comunidade internacional formada por indivíduos livres e iguais (BOBBIO, 2004) que deveriam viver de forma fraterna, tendo reconhecido a dignidade como inerente aos seres humanos, e declarado em seu artigo 8º que “todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.

Tomando por base todas essas transformações ocorridas e documentos instituídos, o Estado Democrático de Direito, incluindo o brasileiro, fundamentou-se, com observância à dignidade humana, na busca pela concretização da igualdade entre os indivíduos atenuando ou dissipando as desigualdades presentes nas sociedades modernas, na vinculação do Estado à uma constituição como instrumento básico de garantia jurídica, na participação popular, e na

promoção e efetivação dos direitos e garantias individuais e sociais. (STRECK, MORAIS, 2003).

Nesse contexto, no qual o Estado deveria garantir a concretização de uma série de direitos, o acesso efetivo à justiça passou a ser paulatinamente reconhecido como de suma importância porque os direitos, sejam de caráter individual, sejam de caráter social não podem ser usufruídos, em que pesem sua titularidade, se não houver mecanismos que o efetivem. (CAPPELLETTI, 1998).

Destarte, a sociedade passou a exigir, em especial do Poder Judiciário, o papel de solucionador de toda e qualquer desavença, requerendo dele uma estrutura da qual não dispunha, firmando o entendimento de que acesso à justiça seria acesso à via judicial; situação que perdura hodiernamente como afirma Calmon (2015, p. 19):

A sociedade moderna se apresenta como uma cultura de conflitos na qual não somente se verifica uma enorme e interminável quantidade de conflitos como, igualmente o hábito predominante de atribuir ao Estado a responsabilidade de proporcionar sua solução.

Com isso, a morosidade na solução de conflitos tornou-se constante, assim como os gastos relacionados ao processo, e com eles a insatisfação dos envolvidos que, ao fim de todo o procedimento, por vezes, ainda não se sentem acolhidos pela decisão proferida, podendo essa insatisfação gerar mais desdobramentos conflituosos. (CINTRA; DINAMARCO; PELEGRINE, 2014).

Nesse diapasão, no que se refere à sociedade brasileira, Tartuce (2018) afirma que, sendo ela atualmente hiperdinâmica, complexa, com um maior número de interação e interdependência humana há, conseqüentemente, muito mais situações de conflitos, também porque os indivíduos hoje possuem mais conhecimento de seus direitos, sendo quase impossível ao judiciário acompanhar o intenso crescimento de demandas, o que torna imperioso a existências de métodos mais atualizados, ágeis e idôneos para estabelecer a pacificação, não ficando esta somente a cargo dos juízes.

Desse modo, para esse fim, tem-se desenvolvido mudanças efetivas na percepção do que seja o conflito, dos elementos que o compõe, dos meios para solucioná-los, e de como devem agir seus atores. Promovidas por agentes do judiciário, pensadores, e legisladores elas vêm favorecendo o resgate do entendimento entre as partes mediante o diálogo. Associando-se características da conversação, incluindo a informalidade à formalidade necessária para fomentar a harmonia social e incutir nos indivíduos o hábito de encontrar por si mesmos, com

o auxílio de um terceiro imparcial, a solução de suas contendas, assumindo posição mais atuante, democrática e colaborativa. Nesse sentido, instituiu-se no Brasil uma

[...] política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos, com claro estímulo à solução por autocomposição (Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça). Compreende-se que a solução negociada não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios: trata-se de importante instrumento da cidadania (...) um reforço da participação popular no exercício do poder – no caso, o poder de solução de litígios. Tem, também, por isso, um forte caráter democrático. (DIDIER, 2014, p. 273).

Essa nova abordagem conferida à resolução de controvérsias, na qual o diálogo emerge como componente fundamental para a pacificação, tem sido adotada no Brasil orientada por princípios da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob as figuras normatizadas da arbitragem, da conciliação e da mediação que atuam como meios distintos ao tradicionalmente utilizado em que um juiz imparcial diz o direito, estabelece o vencido e o vencedor, e determina o que deve ser realizado, ficando às partes o encargo de obedecê-lo sob pena de sanção.

1.2 O Código de Processo Civil e a abordagem consensual de resolução de conflitos

Inicialmente, o primeiro momento em que despontou no ordenamento jurídico nacional a forma consensual de resolução de conflitos foi no primeiro documento constitucional do país, a Constituição Imperial de 1824, no artigo 161, que dispunha sobre a impossibilidade de se iniciar qualquer processo antes de intentada a reconciliação. Seguindo essa diretriz, o Código de Processo Civil do período, o de 1850, que correspondia ao Regulamento nº 735, inicialmente direcionado à causas comerciais, informava que nenhuma causa poderia ser levada à juízo contencioso sem que anteriormente houvesse tentativa de conciliação, fosse por ato judicial ou por comparecimento das partes. (CALMON, 2015).

O mesmo autor dispõe que em 1890, porém, essa prática foi textualmente vetada pelo governo provisório por intermédio do Decreto nº 359, de 26 de abril de 1890 que revogou as leis que impunham tentativas de conciliação preliminar. Apenas cinquenta e três anos depois, em 1943, ressurgiu a atividade conciliatória, dessa vez, prevista no Decreto-Lei 5.452/1943 conhecido como Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), mais precisamente no artigo 764 que ordenava que os dissídios individuais ou coletivos propostos na Justiça do Trabalho estivessem sujeitos à conciliação. (CALMON, 2015).

No ano de 1949, a Lei 968/1949 determinou que em fase preliminar de conciliação para resolver desquite litigioso e de alimentos, o juiz deveria promover todos os meios para a reconciliação das partes ou para transação antes de dar encaminhamento à petição inicial,

ouvindo pessoalmente as partes interessadas. Já em 1973, o Código de Processo Civil dispôs uma seção específica para tratar de conciliação no capítulo concernente à audiência, obrigando a presença das partes ou dos procuradores com poderes especiais. (CALMON, 2015).

Com a CF/88, a figura da conciliação ressurgiu no cenário nacional e, tomando por base alguns princípios constitucionais, foram sendo desenvolvidos outros métodos adequados de resolução de conflitos como a mediação e a arbitragem dispostos em leis específicas e esparsas, e no atual Código de Processo Civil (CPC/2015), o primeiro após CF/88 e que, assevera Donizetti (2017), tem o potencial de proporcionar um processo mais célere e justo pois encontra-se mais próximo às necessidades sociais e bem menos complexo.

Nesse sentido, Nader (2004, p.96) afirma que a “renovação contínua no campo social enseja renovação correspondente no Direito Positivo, movimentos esses que não tem fim e que fazem do progresso jurídico dualidade de presente e futuro: progresso que se alcança e progresso a ser alcançado”, o que significa que a evolução social requer do direito desenvolvimento à altura de suas transformações. Assim, o CPC/2015 brasileiro é resultado dessas transformações que tem ocorrido no seio social, em especial no que se refere a resolução de conflitos, hodiernamente abordada com fulcro na CF/88, instituidora do Estado Democrático de Direito no país.

Como coloca Donizetti (2017, n.p.) a respeito da criação do CPC/2015,

Há mudanças necessárias, porque reclamadas pela comunidade jurídica, e correspondentes a queixas recorrentes dos jurisdicionados e dos operadores do Direito, ouvidas em todo país. Na elaboração deste Anteprojeto de Código de Processo Civil, esta foi uma das linhas principais de trabalho: resolver problemas. Deixar de ver o processo como teoria descomprometida de sua natureza fundamental de método de resolução de conflitos, por meio do qual se realizam valores constitucionais.

Outrossim, cumpre ressaltar que alguns princípios constitucionais contribuíram para essa evolução processual e para a abordagem que vem sendo conferida à resolução de controvérsias, na qual o diálogo emerge como componente fundamental no objetivo de pacificação social. São eles, a dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil, presente no artigo 1º, inciso III, da CF/88, a igualdade ou isonomia entre os indivíduos, disposta no artigo 5º, caput, a solução pacífica dos conflitos, encontrada no artigo 4º, inciso VIII, a razoável duração do processo e a celeridade processual, ambos instituídos no artigo 5º, inciso LXXVIII, todos do referido diploma legal.

Hodiernamente, existe uma constitucionalização do Direito Processual, atributo do direito contemporâneo que reconhece toda a força normativa da CF/88. Apoiada nisso, a

função jurisdicional passa a ser vista como uma função de extrema importância ao desenvolvimento do direito por estipular a norma jurídica no caso concreto e interpretar a lei extraindo desse movimento a norma geral à ser aplicada em casos similares. (DIDIER, 2017).

Expandem-se e consagram-se, ainda, os direitos e garantias fundamentais constantes no artigo 5º da CF/88 que são, conforme seu inciso LXXVIII, §1º, de aplicação imediata. E institui-se que os direitos e garantias expressos na CF/88 não devem excluir outros que possam advir do regime e dos princípios adotados por ela ou dos tratados internacionais dos quais o país faça parte, §2º do inciso mencionado. (DIDIER, 2017).

Além disso, há a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição presente no artigo 5º, inciso XXXV da CF/88, que garante a todo indivíduo o direito de ter seu pedido apreciado pelo judiciário, usufruindo ele do direito de ação e do devido processo legal que inclui a eficiência processual “que promova os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos.” (DIDIER, 2017, p. 116).

Diante desse panorama o CPC/2015, com vistas ao acesso à justiça também mediante a resolução consensual de conflitos, prevê no artigo 3º, § 3º, que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial,” e nos §§ 5º e 6º, respectivamente, que os sujeitos do processo devem agir com boa-fé, e cooperarem entre si para que em tempo razoável se obtenha decisão de mérito justa e efetiva.

Nesse sentido, Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2016) afirmam que o CPC/2015 inovou ao prever que houvesse audiência de conciliação e mediação antes da apresentação da defesa pelo demandante a fim de estimular a solução consensual de litígio possibilitando um espaço de maior relevância à denominada autonomia privada, efeito da tendência mundial que abriu o procedimento comum para meios alternativos e que no direito estrangeiro tem se nominado “modelo multiportas” de resolução de conflitos, segundo o qual, a solução judicial não é e não deve ser a única possível para a maioria das soluções de litígios visto que, por vezes, suas particularidades tendem a incitar o conflito.

Auxiliando na busca por tal consensualidade, estando os operadores e estudiosos do direito cientes de que “[...] tantos e tão diversos impasses [...] antes de serem jurídicos, foram e continuam sendo sociais” (SILVA,2004 *apud* TARTUCE, 2018, p. 105), estão as demais áreas do conhecimento humano como as que abordam o ser humano individual e coletivamente, e que tem o condão de fornecer ao Direito novas informações e perspectivas.

A disponibilidade e uso desses saberes permite, como bem explicita Tartuce (2018), a interdisciplinaridade que tem ganhado espaço por uma propensão atual, iniciada na França em 1970, de analisar os fenômenos sob um prisma holístico, ou seja, global a fim de obter um enriquecimento propiciado por diversas abordagens. Examinando esse fato, Cappelletti e Garth (1998) sustentam que profissionais como sociólogos, antropólogos, psicólogos, entre outros, em que pese serem “invasores” no âmbito jurídico, podem ser aliados na ferrenha busca pelo acesso à justiça.

Essa necessidade de beneficiar-se de outros conhecimentos para sanar conflitos, encontra-se expresso no artigo 694, parágrafo único, do CPC/2015 que dispõe que nas ações de família todos os esforços devem ser feitos na busca por solução consensual, devendo o juiz fruir do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento a fim de estabelecer a mediação e a conciliação; podendo o magistrado, caso as partes requeiram, suspender o processo para que se submetam à mediação extrajudicial ou ao atendimento multidisciplinar.

Nesse cenário, evidencia-se que tem ocorrido mudanças no paradigma da resolução de conflitos e, conseqüentemente, do acesso à justiça. Entendido por paradigma, o disposto em Kuhn (1998), um modelo, um padrão seguido devido sua capacidade de apresentar melhores soluções para determinado problema em certa época, e que muda no tempo conforme as revoluções do conhecimento impulsionadoras de novos paradigmas mais apropriados para sanar os problemas que se apresentam.

Assim, o paradigma da resolução de conflitos, antes fortemente ligado à decisão judicial, têm-se ampliado em virtude do trabalho de profissionais como mediadores e conciliadores que buscam soluções fundadas no consenso entre os interessados. E de igual forma o paradigma de acesso à justiça, intimamente ligado a figura dos tribunais, têm-se dilatado por intermédio de mecanismos outros de resolução de conflitos que não se prendem à figura, ou à figura estrita do juiz nos tribunais, passando da compreensão de que acesso à justiça é acesso ao juiz, para o entendimento de que acesso à justiça é acesso à resolução justa e pacífica de conflitos.

Por tudo isso, verifica-se que com o advento da CF/88, fundamentada em princípios como o da dignidade humana, com vistas à pacificação social e com as inovações trazidas pelo CPC/2015, entre outras normativas, tem sido proporcionadas novas abordagens para a resolução de controvérsias no seio social a fim de estimular a consensualidade responsável e apaziguadora entre os cidadãos, a exemplo das conferidas pela arbitragem, pela conciliação e pela mediação, conforme se verá a seguir.

1.3 Apontamentos sobre a Arbitragem

A arbitragem, diferente da conciliação e da mediação, é um método heterocompositivo de solução de conflito no qual um terceiro de confiança das partes, e por elas escolhido para auxiliá-las a dirimir determinada situação conflituosa, tem o condão de proferir a decisão final e colocar fim ao litígio:

A arbitragem pode ser definida como um processo eminentemente privado [...] no qual as partes ou interessados buscam o auxílio de um terceiro, neutro ao conflito, ou de um painel de pessoas sem interesse na causa, para, após um devido procedimento prolatar uma decisão (*sentença arbitral*) visando encerrar a disputa. (Manual de Mediação Judicial, 2016, p.23)

Essa forma de resolução de disputas, inicialmente gerou controvérsias a respeito de sua constitucionalidade tendo em vista o disposto no artigo 5º, incisos XXV, XXXVII, e LV da CF/88; o primeiro referente ao acesso à justiça conforme o qual não se pode excluir do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; o segundo relacionado à proibição de juízo ou tribunal de exceção; e o terceiro consoante a garantia, dada aos litigantes e acusados em geral, ao contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos e judiciais. (DI PIETRO, 2017).

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao homologar a sentença estrangeira Se-AgR 5206/ EP de 12-12-2001, pacificou a questão decidindo por sua constitucionalidade vez que ela só pode ser utilizada por pessoas capazes e quando a demanda versar sobre direitos disponíveis. (DI PIETRO, 2017).

A arbitragem, conforme o artigo 3º, § 1º do CPC/2015 é permitida na forma da lei. E a que a regulamenta é a Lei 9.307/1996. Por ela, as pessoas capazes de contratar, assim como a administração pública direta e indireta, podem dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, consoante seu artigo 1º, § 1º. Sendo, como partes, livres para escolher as regras de direito a serem aplicadas no procedimento, devendo atentar-se para que sejam respeitados os bons costumes e a ordem pública; podendo convencionar que ele se realize com base nos princípios gerais do direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio, segundo o artigo 2º, §§1º e 2º do referido diploma legal.

Além disso, a arbitragem pode ser de equidade ou de direito, conforme o artigo 2º, caput, da lei supramencionada. Contudo, a que envolver a administração pública deve ser sempre de direito e respeitar o princípio da publicidade, conforme o mesmo artigo, §3º.

Atuando no procedimento de arbitragem, encontra-se o árbitro, terceiro que profere a sentença decisória detendo “o status de juiz de direito e de fato, sendo equiparado ao servidor público para efeitos penais” (DIDIER, 2017, 193). A sentença por ele proferida tem os mesmos

efeitos da sentença prolatada pelos órgãos do poder judiciário e, se condenatória, constitui título executivo extrajudicial, conforme o artigo 31 da Lei 9.307/1996. Ademais ela não carece de homologação judicial, informa o artigo 16 da mesma norma.

Também não cabe recurso da sentença emitida por árbitro, somente anulação nos casos previstos nos artigos 32 e 33, caput, da lei de arbitragem. Trata-se, pontua Didier (2017), de pedir anulação por vícios formais e não por questões relacionadas ao mérito da sentença ou relacionadas à percepção de injustiça ou erro na apreciação das provas pelos árbitros, tornando-se a sentença soberana após o prazo de noventa dias conforme artigo 33, § 1º da referida lei.

Conforme Scavone Júnior (2018, n.p.) aqueles que optam pelo uso da arbitragem, quando aplicável, costumam apontar várias vantagens, a saber:

- a) *Especialização*: na arbitragem, é possível nomear um árbitro especialista na matéria controvertida ou no objeto do contrato entre as partes. A solução judicial de questões técnicas impõe a necessária perícia que, além do tempo que demanda, muitas vezes não conta com especialista de confiança das partes do ponto de vista técnico.
- b) *Rapidez*: na arbitragem, o procedimento adotado pelas partes é abissalmente mais célere que o procedimento judicial.
- c) *Irrecorribilidade*: a sentença arbitral vale o mesmo que uma sentença judicial transitada em julgado e não é passível de recurso.
- d) *Informalidade*: o procedimento arbitral não é formal como o procedimento judicial e pode ser, nos limites da Lei 9.307/1996, estabelecido pelas partes no que se refere à escolha dos árbitros e do direito material e processual que serão utilizados na solução do conflito.
- e) *Confidencialidade*: a arbitragem pode ser sigilosa e nesse particular diverge da publicidade que emana, em regra, dos processos judiciais a teor do art. 189 do CPC.

Observa-se, pois, que a arbitragem é um dos meios de resolução de conflitos alternativos à via judicial, em regra, mais sigiloso e célere. Sua utilização, consagrada no ordenamento jurídico, tem permitido à sociedade um outro caminho na direção da pacificação social.

1.4 Apontamentos sobre a Conciliação

A conciliação, inicialmente difundida por meio da Resolução 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e disciplinada no CPC/2015, bem como em legislações esparsas, é um método autocompositivo de resolução de conflitos com escopo de pacificação social.

Conforme o Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016, p. 21):

A conciliação pode ser definida com um processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para assisti-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou a um acordo.

O procedimento de conciliação, é meio dialógico de resolução de conflitos, comumente desempenhado pelo conciliador cujo exercício está assentado no artigo 165, § 2º, do CPC/2015 que informa que sua atuação deve ocorrer preferencialmente nos relacionamentos em que não haja vínculo anterior entre as partes, podendo ele reivindicar soluções para o litígio sem, porém, fazer uso de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para forçar a conciliação.

Nesse sentido, é um método indicado para tratar conflitos advindos de relações nas quais inexista vínculo anterior entre as pessoas, como nas relações de consumo e outras de caráter casual. O seu principal objetivo é realizar o acordo entre as partes referentes a interesses materiais ou questões jurídicas. (VASCONCELOS, 2018).

Para esse escopo, o conciliador atua propiciando o diálogo entre os envolvidos e mantendo em grande parte uma postura ativa, “emitindo opiniões, aconselhando as partes, indicando sua visão a respeito da futura decisão judicial, caso o acordo não seja alcançado, e propondo os termos de solução,” (CALMON, 2015, p.146).

Outrossim, as partes podem escolher o conciliador, o mediador ou a câmara privada de mediação e conciliação dos quais querem dispor para sanarem seus conflitos, consoante o artigo 168, devendo o conciliador ou o mediador, comunicar imediatamente em caso de impedimento, conforme artigo 170, ambos do CPC/2015.

Para fins de realizar e promover a conciliação, os tribunais devem criar, segundo o artigo 165 do CPC/2015,

[...] centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. (BRASIL, 2015).

É possível observar que ao dispor sobre a criação desses centros conferindo-lhes a responsabilidade de desenvolver programas que estimulem a autocomposição, o CPC/2015, fomenta à resolução consensual de conflitos com vistas à pacificação, nesse sentido “escopo magno da jurisdição e, por consequência, de todo o sistema processual.” (CINTRA; DINAMARCA; GRINOVER, 2014, p. 42).

Esses centros, segundo a seção II da Resolução 125/2010 do CNJ são de criação obrigatória, conforme se pode depreender de seu artigo 8º que estabelece que,

Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e

mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (CNJ, 2010).

Percebe-se que a realização das sessões e audiências de conciliação e mediação devem acontecer preferivelmente nos referidos centros, sendo exceção que ocorram no próprio juízo onde o processo tramita. Mesmo as sessões pré processuais devem realizar-se neles, (DIDIER, 2017) que são um espaço próprio no âmbito do Poder Judiciário propício para evitar o processo judicial, custoso e burocrático, posteriormente instaurado apenas para homologar o acordo obtido ou para propiciar solução heterocompositiva se não houver acordo. (CALMON, 2015).

Cabe destacar que os centros são uma novidade importante tanto do ponto de vista microscópico quanto macroscópico. Do ponto de vista microscópico porque distancia o juiz da função de atuar na conciliação e na mediação, ainda que residualmente tenha o condão de fazê-lo, sendo isso benéfico pois o magistrado pode não gozar da técnica necessária para esse fim, bem como vir a ser acusado de prejulgamento, o que, com a existência de um órgão que não pode prejulgar, composto por pessoas capacitadas para realizar mediação e conciliação, não ocorre. E do ponto de vista macroscópico porque os centros agem pontualmente nos processos e estão encarregados de desenvolver, publicar e adotar políticas voltadas ao uso de tais métodos autocompositivos, com fulcro na mudança de mentalidade litigiosa das partes e seus patronos. (NEVES, 2016).

A audiência para a realização da conciliação encontra-se prevista no artigo 334 do CPC/2015 que informa que,

Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias [...] (BRASIL, 2015).

Assim, estando a petição devidamente preenchida às partes será ofertada a oportunidade de encontrarem a solução almejada por intermédio de conciliação ou mediação, a não ser que tenham expresso na petição seu desinteresse pelos métodos, conforme artigo 334, § 5º do mesmo diploma. E, caso não compareçam injustificadamente à audiência de conciliação, restará entendido que houve ato atentatório à justiça, sendo inclusive, fixada multa, conforme o § 8º do mesmo artigo, dada a importância conferida pelo legislador à técnica visto que ela tem se mostrado um dos métodos eficientes na busca pela pacificação social.

Além disso, a conciliação pode ocorrer mesmo quando já instaurado processo e em quaisquer de suas fases, devendo o juiz “promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais”, artigo 139, inciso V,

do CPC/2015. A atuação do magistrado como se pode perceber é também no sentido de promover a solução consensual. Mas, assevera Calmon (2015), em que pese esse propósito deva ser sempre valorizado, é pertinente que o juiz não lhe dispenda muito tempo e sim, que se limite, após a busca da conciliação, a verificar se foram feitas todas as tentativas de acordo, porquanto, do contrário, corre o risco de comprometer a atividade jurisdicional envolvendo-se muito na demanda de uma das partes ou de ambas; risco que não corre o conciliador.

Por todo o exposto, é possível observar que a conciliação no ordenamento jurídico brasileiro possibilita às partes, auxiliadas por um terceiro imparcial, buscar a melhor solução para seus conflitos, em muito favorecendo a pacificação social.

1.5 Apontamentos sobre a Mediação

A mediação, também método autocompositivo de resolução de conflito, está consagrada no CPC/2015 e disciplinada em lei específica, a Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação de conflitos, judicializados ou não, entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos na Administração Pública.

Ela pode ser judicial, quando realizada no curso de uma demanda já instaurada, sendo conduzida por mediadores judiciais, ou, extrajudicial quando efetivada sem componentes dos quadros jurisdicionais, sendo conduzida por mediadores independentes ou instituições que se voltam para sua realização. (TARTUCE, 2018). Ambas tem o condão de serem utilizadas para solucionar qualquer controvérsia que admita transação, podendo versar a respeito de todo o litígio ou de parte dele. (VASCONCELOS, 2018).

Consoante o artigo 1º, parágrafo único da Lei 13.140/2015, a mediação pode ser definida como,

[...] atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (BRASIL, 2015)

Nesse sentido, é um meio de resolução de conflitos no qual um terceiro imparcial, denominado mediador, auxilia as partes em dissenso à compreenderem as questões e os interesses em conflito para que a comunicação seja reestabelecida e elas possam, por si mesmas, encontrar soluções com benefícios mútuos, sendo indicada para os casos em que há vínculo anterior entre as partes, conforme constante no artigo 165, § 3º do CPC/2015.

Nela, o mediador, diferentemente do conciliador, não aponta possíveis soluções, mas estimula o diálogo entre os envolvidos a fim de que sejam capazes de construir, por si, e

entre si, o resultado de que necessitam, considerando o relacionamento que possuem e as questões subjetivas que possam estar envolvidas. E não há acordo imposto, assim como na conciliação. (TARTUCE, 2018).

O mediador judicial, conforme o artigo 167, § 1º, do CPC/2015, assim como o conciliador e as câmaras privadas de conciliação e mediação precisam estar inscritos em cadastro nacional e em cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, devendo o mediador ou o conciliador preencherem o requisito da capacitação mínima por intermédio de curso feito por entidade credenciada segundo o parâmetro curricular definido pelo CNJ, junto com o Ministério da Justiça. Na disposição do artigo 11 da Lei 13.140/2015, por sua vez, o mediador judicial deve ser pessoa capaz, graduada a pelo ao menos dois anos em curso de ensino superior e ter obtido capacitação em escola ou instituição de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM) ou pelos tribunais.

Já o mediador extrajudicial, pode ser qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação independente de integrarem qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se, segundo o artigo 9º da lei supramencionada.

Além disso, as partes podem escolher de comum acordo o mediador e a câmara privada de conciliação e mediação, consoante o artigo 168 do CPC/2015. Versando o artigo 4º da Lei 13.140/2015 que o mediador pode ser tanto escolhido pelas partes quanto pelo tribunal.

O procedimento de mediação, assim como o de conciliação, deve observar os princípios previstos no artigo 166 do CPC/2015 que podem ser utilizados, no que tange à mediação, em qualquer caso, ainda que a atividade seja de caráter extrajudicial (SCAVONE JÚNIOR, 2018) sendo eles a independência, a imparcialidade, a autonomia de vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada. (BRASIL, 2015). Junto a esses, o Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores (CECM), anexo à Resolução 125/2010, traz no artigo 2º, incisos II e VIII, respectivamente, a isonomia entre as partes e a boa-fé, e a Lei 13.140/2015 acrescenta a busca pelo consenso no artigo 2º, inciso VI.

Consoante a redação dada pelo Código supracitado no artigo 2º, inciso V, o primeiro princípio, o da independência, institui que o mediador e o conciliador devem atuar livremente sem estarem submetidos a qualquer tipo de pressão interna ou externa, podendo recusar, suspender ou interromper a sessão se verificar que não estão presentes as condições indispensáveis para a prática do método, mesmo contra a vontade das partes. Não devendo realizar se inexequível ou ilegal for. (DONIZETE, 2017).

O segundo princípio, o da imparcialidade, deixa evidente que o mediador ou o conciliador não podem mostrar inclinação a uma ou outra parte, devendo “agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho compreendendo a realidade dos envolvidos e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente”, conforme dispõe artigo 2º, inciso IV do CECM, anexo à Resolução 125/2010. Nessa linha, bem lembra Neves (2016) que são aplicáveis ao mediador e ao conciliador as mesmas regras de impedimento e suspeição do juiz conforme previsão do artigo 5º da lei de mediação.

Já a autonomia de vontade é a base da existência de ambos os métodos porquanto somente existem se as partes estiverem livres para mostrarem sua verdade e firmarem o acordo que lhes aprouver (DIDIER, 2017). Tal liberdade estende-se até mesmo à definição das regras procedimentais, conforme determina o artigo 166, §4º, CPC/2015. Nesse sentido, as partes também podem desistir do procedimento ou mesmo interrompê-lo a qualquer momento, prevê, respectivamente, o artigo 2º, §2º da lei de mediação e o artigo 2º, §2º do CECM.

Por seu turno, o princípio da confidencialidade prevê sigilo a todas as informações surgidas no curso do procedimento não podendo elas serem usadas para fim distinto daquele determinado expressamente pelas partes, conforme artigo 66, §1º do CPC/2015. Todavia é importante dizer que esse princípio não se aplica na existência de violação à ordem pública ou às leis vigentes, conforme o artigo 1º, inciso 1º, do CECM, nem na hipótese do artigo 30, caput, da Lei 13.140/2015.

No tocante ao princípio da oralidade, ele confere à linguagem verbal um lugar de relevo no procedimento consensual. Uma das razões é que o diálogo promove aproximação entre as partes que, diante uma da outra, conseguem melhor perceber e informar seus propósitos falando e sendo ouvida numa atuação democrática. Além disso a linguagem simples e acessível que deve ser utilizada poderá corroborar para o acordo. (DIDIER, 2017). Isso proporciona celeridade e, como explica Neves (2016), também confidencialidade na medida em que pouco se escreverá, não obstante, em regra, se reduza a termo a solução quando encontrada.

Esse princípio contribui com o da informalidade, segundo o qual o procedimento de mediação e conciliação dispensam os rituais processuais que acanham as partes e geram naturalmente apreensão e tensão entre elas, inclusive, nas experiências dos Juizados Especiais a informalidade foi um dos traços mais elogiados pelos jurisdicionados (NEVES, 2016). Já o princípio da decisão informada delega aos mediadores e conciliadores “o dever de manter o

jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido”, artigo 1º, inciso II do CECM, para que o procedimento venha a ser claro e justo.

Na sequência, o princípio da isonomia, aplicável exclusivamente na mediação, deve ser melhor entendido como o múnus de propiciar tratamento equânime às partes dando-lhes as mesmas oportunidades de participação (NEVES, 2016). O princípio da boa-fé, por sua vez, traduz-se no convencimento íntimo do indivíduo quanto a comportar-se com honestidade, lealdade e justiça ao agir na direção daquilo que deseja, assim definido por Gino Zani. (ABDO, 2007 *apud* TARTUCE, 2018, p. 222). E, por fim, a busca pelo consenso que é o resultado útil da mediação. (SCAVONE, 2018).

Assim, é possível observar que a mediação tem sido empregada com base em regras e princípios, estando no âmbito judicial regulada pelo CPC/2015 e no extrajudicial disciplinada pela Lei 13.140/2015, à qual aplica-se supletivamente o CPC/2015, consoante o artigo 1.046, § 2º da referida lei, sendo importante mencionar que, como explica Tartuce (2018), nenhum desses diplomas legal revoga ou modifica o outro mas sim dialogam entre si, devendo o intérprete valer-se dos princípios da mediação para tomar o melhor caminho diante do caso concreto.

Por todas essas características dispostas, a mediação tem o condão de,

[...] reduzir custos financeiros, emocionais e de tempo, em função de [...], promover a instalação de um contexto colaborativo em lugar de um adversarial [...] Possibilitadora de negociações em qualquer contexto capaz de produzir conflitos, tem viabilizado negociações empresariais, internacionais, em questões comerciais, trabalhistas, comunitárias, de meio ambiente, da saúde e familiares. Especialmente útil para o manejo de desacordos ocorridos em relações que terão continuidade no tempo [...] (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, n.p.)

Desse modo, percebe-se que a mediação tem se apresentado como um meio de solução de conflitos muito atraente por, entre outros aspectos, não ser impositiva e preservar o interesse de ambas as partes, sendo, por isso, mais interessante que a heterocomposição para a pacificação social, (NEVES, 2016). Assim, como pondera Watanabe (2005), a cultura da pacificação passa gradativamente a ter maior espaço no seio social do que a cultura da sentença. Havendo, desse modo, benefícios tanto para os indivíduos quanto para a sociedade.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: MUDANÇAS E CONSENSUALIDADE EM SEU ÂMBITO

2.1 Um conciso percurso sobre a evolução da Administração Pública no Brasil: modelos e preceitos

No Brasil, concebe-se que a Administração Pública experimentou, conforme o momento pelo qual passava o país, três modelos de organização que se sucederam no tempo paulatinamente, sobrepondo-se e coexistindo em alguns aspectos. O primeiro, denominado patrimonialista, iniciou-se em 1500 havendo se estendido até parte da década de 1930 quando passou a vigorar o modelo burocrático, o qual começou a ceder espaço à administração gerencial a partir de 1967. (PEREIRA, 1996).

Conforme explica Pereira (1996), a Administração Pública surgiu patrimonialista, confundindo patrimônio público com privado e interesses públicos com particulares/políticos, sendo típica das monarquias absolutas nas quais o Estado era entendido como propriedade do rei e o nepotismo, o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma.

Nesse período, a Administração Pública não estava compromissada em atender as demandas da sociedade pois era tomada como uma extensão do poder do administrador que, agindo sobre a proteção do soberano, fazia valer seus propósitos pessoais e definia funcionários entre familiares ou pessoas próximas. Estes gozavam de benesses e privilégios sendo integrantes de um grupo cuja relação era marcada pela pessoalidade, contudo, também encontravam-se à mercê daquele que os tinham empregado.

Como declara Faoro (2001, p.45) “o sistema patrimonial prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão do soberano”. Ademais, não havia normas de caráter geral a serem seguidas e nem definição de competências existindo confusão de atribuições e poderes num ambiente em que o autoritarismo era um dos traços marcantes. (PAULA, 2005).

Advindo o capitalismo industrial e as democracias parlamentares no século XIX, foi necessário estabelecer uma clara distinção entre a rês pública e a particular pois o capitalismo necessitava da separação entre Estado e mercado e a democracia precisava da existência de uma sociedade civil formada por cidadãos que se distinguiam do Estado ao mesmo tempo em que o controlava. Esse cenário propiciou o surgimento de uma administração denominada burocrática que não só tinha nítida a diferenciação entre o público e o particular como

distinguiu o ente público do administrador público ficando reconhecida como racional-legal (PEREIRA, 1996).

Sob outra perspectiva complementar Chiavenato (2003, p. 254) declara que:

As burocracias surgiram [...] da necessidade que as organizações sentiram de ordem e exatidão e das reivindicações dos trabalhadores por um tratamento justo e imparcial [...] surgiu como uma reação contra a crueldade, o nepotismo, e os julgamentos tendenciosos e parcialistas, típicos das práticas administrativas desumanas e injustas do Início da Revolução Industrial [...] Rapidamente, a forma burocrática de Administração alastrou-se por todos os tipos de organizações humanas, como indústrias, empresas de prestação de serviços, repartições públicas e órgãos governamentais, organizações educacionais, militares, religiosas, filantrópicas etc., em uma crescente burocratização da sociedade.

No Brasil, essa nova administração teve por marco inicial a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, no governo do então presidente Getúlio Vargas. E desenvolveu-se com o objetivo de superar o modelo patrimonialista, afirmando os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica adotando por fundamento as ideias do sociólogo alemão Max Weber. (PEREIRA, 1996).

As ideias weberianas de administração tinham por pressuposto a organização realizada com base em uma sistemática divisão do trabalho e do poder na qual as atribuições de todos os integrantes da organização encontravam-se estabelecidas para que, havendo adequação dos fins aos meios, os objetivos pretendidos fossem alcançados com eficiência. À vista disso, foram criados e normatizados cargos, hierarquias, rotinas e padronizações, passando-se a exigir processos de seleção para admissão de funcionários com base em critérios universais e racionais. (CHIAVENATO, 2003).

Os procedimentos, também foram regulamentados por leis e normas as quais todos deveriam estar submetidos; não sendo mais a obediência devida a uma determinada pessoa e sim a regras impessoais previamente redigidas. Nessa conjuntura, os funcionários ficavam protegidos da ação arbitrária do seu superior e havia a possibilidade da redução de atrito entre os funcionários pois cada um tinha condições de saber o que lhe era exigido e quais os limites entre suas incumbências e a dos demais. (CHIAVENATO, 2003).

Na Administração Pública, em especial, Pascarelli Filho (2011), afirma que merecem destaque as seguintes características desse modelo: a impessoalidade, a hierarquia, as regras rígidas, a especialização relacionada a distribuição de tarefas funcionais conforme o conhecimento técnico e as aptidões profissionais exigidas para seu desempenho bem como a

continuidade e o controle da produção de bens e serviços proporcionados por um corpo qualificado e permanente.

Nesse sentido, Costin (2010, p. 52-53) dispõe que:

A mudança mais significativa foi certamente na administração de pessoal. Foram detalhados diferentes procedimentos estabelecidos pela Constituição de 1934, como o concurso público, mas foram também estabelecidos mecanismos novos como os planos de classificação de cargos e fixação de salários, institucionalização de treinamentos e aperfeiçoamento dos funcionários públicos, introdução de sistema de mérito, medidas voltadas a dotar de racionalidade a máquina pública. Aqui, a ideia central era a da impessoalidade e da valorização do saber técnico, traços importantes.

Desse modo, houve importantes avanços trazidos pelo modelo burocrático em relação ao patrimonialista, tendo-se buscado um sistema no qual houvessem regras claras as quais todos deveriam estar submetidos, independente do cargo ou da função, bem como procedimentos a serem observados evitando-se decisões arbitrárias e permitindo que o servidor pudesse realizar um trabalho mais voltado ao público, à sociedade.

Entretanto, o modelo burocrático acabou por demonstrar-se sobremaneira rígido, apegado em demasia aos regulamentos e esquecido da flexibilidade, uma das principais características da atividade racional; houve excesso de formalismo e papelada bem como resistência a mudanças e uma tendência à demonstração de autoridade motivada pela hierarquização. (CHIAVENTO, 2003).

Também o relacionamento encontrava-se despersonalizado pelo caráter impessoal focado no cargo e não nas pessoas, estas, vistas não como seres mais ou menos individualizados, mas como ocupantes de cargos submetidas a avaliações cuja atenção estrita a normas e regulamentos era cobrada. Tudo isso contribuiu para uma atuação inflexível e interiorizada na qual o atendimento ao público ficava em segundo plano, vindo a ser considerada, portanto, uma administração ineficiente. (CHIAVENATO, 2003).

Enquanto no Estado liberal, cuja função era garantir a propriedade e os contratos, manter a ordem e administrar a justiça, tais disfunções apresentadas pelo modelo burocrático não eram consideradas tão graves, mas quando surgiu o Estado social e econômico no século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais e de papéis econômicos, lidando com o aumento em número e complexidade dos problemas a serem tratados, ser eficiente tornou-se fundamental para a Administração Pública sendo necessárias mudanças para alcançar esse fim. (PEREIRA, 1996).

No Brasil, Pereira (1996) informa que a crise da administração burocrática chegou ao ápice em 1988 sem que houvesse sido totalmente instaurada no país, porque, além das

mudanças ocorridas no papel do Estado, o modelo burocrático não foi capaz de extinguir o patrimonialismo, sempre constante, e também não se consolidou como uma burocracia profissional no país deixando de redefinir carreiras e realizar concursos como seria necessário. Ademais

Diante desse quadro e da crise do Estado Social por tantas demandas da sociedade que não conseguia suprir, despontou uma administração pública nominada gerencial que beneficiou-se dos aprendizados oriundos dos grandes avanços vividos pelas empresas de administração de negócio do século XX, embora mantivesse sua característica específica de não visar lucro, mas sim o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população. (PASCARELLI FILHO, 2011).

Também favoreceu-se pelo novo Estado Democrático de Direito que, despontando, preconizava o ser humano garantindo-lhes direitos fundamentais, levando “o indivíduo para o centro das atenções da vida estatal e, em consequência, da vida administrativa” (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, n.p.). Propiciando,

[...] maior intercâmbio entre a Administração e a sociedade; todo um movimento internacional de humanização das relações entre a administração e o indivíduo; todo um movimento num sentido de [...] introduzir práticas democráticas. (MEDAUAR, 2017, p. 223)

Pascarelli Filho (2011) afirma que essa nova administração, tinha por principais objetivos enfrentar a crise fiscal, reduzir custos, realizar eficientemente o provimento de bens e serviços e proteger o Estado do nepotismo e da corrupção, heranças do patrimonialismo. Visava ainda coibir o corporativismo encontrado na burocracia mediante o qual alguns grupos defendiam interesses de cunho particular como se público fossem, isto é, não apresentavam seus interesses pessoais de forma explícita e por isso legítima, mas sim de forma ilegítima escondendo-os ou minimizando-os ao discursar sobre um pretense interesse geral. (PEREIRA, 1998).

Para alcançar esses objetivos, a administração pública gerencial tinha por características ser descentralizada, conferindo maior autoridade e responsabilidade aos gestores públicos; possuir níveis hierárquicos em menor quantidade e não mais em estruturas piramidais; atuar com o pressuposto de que os servidores são merecedores de confiança, ainda que limitada e permanentemente controlada; sendo o controle feito por resultados a posteriori e não mais pela rigidez dos processos administrativos; incentivar a criatividade e a inovação; e ter foco no cidadão, o qual deveria atuar de forma participativa e democrática junto ao Estado, em vez de ser auto-referida. (PEREIRA, 1996).

No Brasil, consoante Pereira (1996), a primeira tentativa de reforma gerencial da Administração Pública brasileira ocorreu em 1967 pelo Decreto-Lei 200/67, tendo sido retomada a partir de 1994, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Conselho de Reforma do Estado no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), mediante o decreto 1.738 de 08 de dezembro de 1995.

Nesse ínterim, a CF/88 instituidora do Estado Democrático de Direito no país, fundada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, constitucionalizou regras às quais a Administração Pública deveria se submeter a exemplo da obrigatoriedade de concurso público para formação do quadro de funcionários, avançando contra o empreguismo público. (PEREIRA, 1996).

Posteriormente, em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº19/98, que normatizou parte da reforma pretendida pelo MARE, foram constitucionalizados princípios como a legalidade e a eficiência a serem observados pela Administração, bem como regras relativas à profissionalização no serviço público como as constantes no artigo 39, §§2º e 7º e no artigo 41, §4º da CF/88 que versam, respectivamente, sobre a manutenção de escolas de governo com fins de capacitação, a destinação de recursos para programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, e a vinculação da estabilidade do servidor à obrigatória avaliação especial de desempenho. E, determinou que houvesse participação do usuário na administração pública, conforme artigo 37, §3º, possibilitando a ampliação do diálogo entre usuário e Administração Pública, entre cidadão e servidor.

Contudo, Pereira (1996) assevera que a reforma gerencial não conseguiu coibir a contento práticas patrimonialistas ao permitir em algumas situações a contratação sem concurso público, tendo, no intuito de coibir o clientelismo, revestindo-se de grande viés burocrático ao mesmo tempo em que, contrariamente aos ideais da burocracia, permitiu a afirmação de privilégios corporativistas.

Dias (2003) lista ainda, entre outros aspectos negativos que permaneceram, a ineficiência dos mecanismos de controle que não proporcionaram o acompanhamento e a avaliação de resultados apresentados pela Administração Indireta e a ausência de uma real supervisão dos atos e resultados das empresas públicas, autarquias e fundações.

Ademais, aponta a autora que os servidores públicos acabaram sendo vistos como responsáveis por inúmeras deficiências na forma de atuação do Estado, gerando a necessidade de mudanças no seu estatuto jurídico-constitucional. Entretanto, embora tenha-se acentuado, a partir dos anos 90, em termos doutrinários “o intuito de profissionalização e valorização do

servidor [...], em muitos países como o Brasil, os governantes não se empenham em fixar e seguir uma política de pessoal adequada.” (MEDAUAR, 2017, p.153-154).

É possível perceber que com o modelo gerencial pretendia-se, pois, uma administração menos rígida em formalismos e mais voltada a resultados com vistas à eficiência, maior produtividade e desenvolvimento a fim de atender a sociedade.

A participação popular começou a ser pensada de maneira mais contundente com base na ideia de “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda atividade do Estado” Beltrão (1984, p.11 *apud* Pereira, 1996, p.12) e buscou-se uma profissionalização do servidor, falando-se também em uma interação humanizada entre esses agentes e o cidadão.

Diante do exposto, percebe-se que existe uma busca, ainda não finda, por uma estrutura de Administração Pública que melhor desempenhe suas atividades. Sendo, portanto, necessário o aproveitamento dos avanços advindos com os modelos de gestão abordados e que, hodiernamente, coexistem, para, ponderando-se as falhas neles presentes e tomando-se por base princípios e regras constantes na CF/88, busque-se considerar a implementação de mecanismos que tem surgido, para seu aprimoramento.

2.2 Os direitos fundamentais e a supremacia do interesse público: ressignificações

Antes de abarcar as ressignificações surgidas no Estado Democrático de Direito, com fundamento na CF/88, é mister definir o que seja Administração Pública para a melhor compreensão dos impactos promovidos pelas ressignificações em seu âmbito. Hodiernamente, ela pode ser entendida em dois sentidos, um subjetivo e outro objetivo.

Em sentido subjetivo, a Administração Pública pode ser compreendida como “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas” não se confundindo essa concepção com “com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa”, e em seu sentido objetivo pode ser entendida como a “própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por seus órgãos e agentes, caracterizando [...] a função administrativa [...]” que trata da “própria gestão dos interesses públicos” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 11).

As mudanças que tem ocorrido referentes a regras e princípios afetam a Administração Pública em ambos os sentidos, sendo dada primazia nesta pesquisa as transformações que

podem incidir na Administração em seu sentido subjetivo, isto é, no que se refere aos servidores públicos.

Isso posto, Justen Filho (2016) sustenta que o ser humano, a dignidade humana e os demais direitos fundamentais foram admitidos como valores essenciais pela CF/88, não tendo antes tido efeitos concretos ou práticos duradouros, ficando restritos a discursos eleitorais no país; contudo, a CF/88 determinou que esses valores deviam nortear a atividade administrativa do Estado que não poderia ser tutelada em si mesma.

Moreira Neto (2008) pondera que a dignidade humana tendo sido juridicizada após as guerras mundiais, tornou-se um direito fundamental de orientação vinculante a todos os sistemas jurídicos, reafirmada nas constituições as quais os Estados se reajustaram, e responsável por uma releitura dos fins estatais compreendidos não mais como idealizações abstratas de eventuais elites governantes mas, simplesmente, como a realização dos direitos das pessoas.

Nesse diapasão, a atividade estatal e, por conseguinte as práticas laborais dos servidores públicos, bem como a escolha do modo mediante o qual os conflitos que, invariavelmente surgem entre eles serão tratados, adquiriram o múnus de pautarem-se, antes de tudo, pelo princípio da dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito com previsão no artigo 1º, inciso III, da CF/88. Por esse prisma, toda organização e ação da Administração Pública deve perceber o indivíduo primeiramente como ser humano ao qual é devido tratamento digno e justo. Seja ele o próprio servidor, um integrante da comunidade, ou aquele com o qual a Administração faz negócios ou de alguma forma se relaciona.

Dispostos constitucionalmente, os direitos e garantias fundamentais integraram-se, assim como o princípio da dignidade humana, à função administrativa do Estado de atuar na realização das necessidades coletivas sem olvidar das individuais. De acordo com Justen Filho (1996), é importante compreender que os direitos fundamentais são assim definidos não por estarem consagrados na CF/88, mas nela encontram-se consagrados por serem indispensáveis à tutela da dignidade humana em suas diversas manifestações.

O autor considera que, hodiernamente, o núcleo do direito administrativo e da atuação estatal é a promoção dos direitos fundamentais indisponíveis porque são essenciais para coibirem abusos que permitem a instauração de regimes fascistas, e indispensáveis para criarem a condição necessária à existência do consenso entre os cidadãos e à permanência do Estado ao possibilitarem que todos os indivíduos sejam tratados como iguais. (JUSTEN FILHO, 1996).

Esse consenso, necessário aos cidadãos e possível diante da dignidade humana e dos demais direitos fundamentais, têm sido implementado em algumas áreas na sociedade como a referente à resolução consensual de conflitos que fomenta soluções pacíficas ante a crescente divergência de interesses na contemporaneidade, promovendo o diálogo entre particulares, entre esses e a Administração Pública e entre os órgãos que a compõem. Nesse contexto, é possível pensar a consensualidade também para os servidores dessa Administração.

É mister que devem ser observados os limites necessários na implementação dessa consensualidade, contudo ela precisa ser pensada e não pode ser descartada ou mesmo limitada sem uma motivação clara e nem sob o argumento de dar predileção a um bem comum em detrimento de um individual. Primeiro porque é necessário que esse bem comum esteja claramente definido, havendo certeza quanto a existência do bem coletivo a ser tutelado. Segundo porque é preciso considerar a ponderação de interesses permitida no atual Estado Democrático de Direito, sopesando-se os bens jurídicos envolvidos e possivelmente colidentes.

Como salienta Justen Filho (2016), a Administração Pública quando age por meio do que denomina “pretense bem comum”, evocando o interesse público sem definir essa expressão ou apresentar conceito mais preciso, comporta-se de forma incompatível com a ordem jurídica, pois pode manipular esse “bem” fazendo-o aparentar estar sob aprovação da maioria.

Nessa perspectiva, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, tradicionalmente adotado como uma das bases do regime jurídico administrativo que confere, como afirma Mello (2009), prerrogativas à Administração Pública para realizar o interesse público em detrimento de um interesse particular quando colidentes, começa a ser questionado, tanto pela imprecisão conceitual de interesse público quanto pelos novos preceitos do Estado, alicerçados na defesa dos direitos fundamentais e no primado do princípio da dignidade humana, declara Cristóvam (2014).

Outrossim, Binenbojm (2008) reconhece a existência de um equívoco na doutrina pátria quando indica como exemplo da aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular a invalidação de favorecimentos pessoais na esfera da Administração Pública. Isso porque, assegura o jurista, os interesses particulares e individuais, considerados na análise do referido princípio, não são, evidentemente, os ilegítimos, assim considerados por força de outras normas constitucionais, mas aqueles legítimos de parte a parte, tanto da seara pública quanto da particular; devendo-se então buscar algum parâmetro normativo para

balanceá-los, mesmo porque, ao contrário do que se costuma apregoar, a satisfação de um pode representar a promoção do outro.

Nessa perspectiva, Justen Filho (2016) chega a afirmar que não existe supremacia entre os princípios e que perante um conflito entre titulares de posições jurídicas contrapostas deve-se, diante do caso concreto, ponderar regras e princípios a fim de obter a mais intensa realização deles. Como considera Moreira Neto (2003, p. 142),

A passagem de uma viciosa *relação de supremacia* a uma virtuosa *relação de ponderação* marca, assim, o atual estágio evolutivo dessa interação, cada vez mais intensa, entre sociedade e Estado e põe em evidência a missão instrumental que lhe cabe, tudo para que jamais e a qualquer pretexto se volte a invocar supremacias téticas ou *raisons d'État* para sobrepor quaisquer interesses aos direitos fundamentais.

Entretantes, tem-se que é considerável sopesar normas e princípios, pois, consoante estabelece Sarmiento (2005 *apud* Cristóvam, 2014, p. 167), ao passo que “a subordinação dos direitos individuais ao interesse coletivo pode ser a ante-sala para totalitarismos de variados matizes”, a “desvalorização total dos interesses públicos diante dos particulares pode conduzir à anarquia e ao caos geral, inviabilizando qualquer possibilidade de regulação coativa da vida humana em comum”.

Diante desse juízo de ponderação, a supremacia do interesse público não seria um óbice à consensualidade na Administração Pública e à mediação entre servidores. Como dispõe Bergamaschi (2015, p.130), “mantida a finalidade específica a cada ato da administração, com o atendimento a determinado interesse coletivo ou a algum direito fundamental, que não pode ser desviado. Assim, mantendo essa finalidade, eventual conflito pode ser composto desde que a preserve”.

É importante mencionar que a participação popular, mais factualmente buscada no gerencialismo e alavancada no atual Estado Democrático de Direito, do mesmo modo atua como um freio para o autoritarismo na Administração e é uma dos motivos propulsores da consensualidade, estando presente hoje, além de na escolha dos representantes políticos, disposta no artigo 1º, parágrafo único da CF/88, também no “processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de ideias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade” (DIAS, 2003, p.151).

À vista disso, e embora a participação seja compreendida mais frequentemente como aquela que ocorre na relação entre administrador e administrado, ela pode, de forma similar, ser concebida entre servidores, especialmente nas decisões que lhes dizem respeito e nas quais

é positivo que estejam envolvidos, como afirma Rogério e Dias (2012). Para tal, algumas outras mudanças nos princípios administrativos tratados a seguir podem vir a colaborar.

2.3 Evolução dos princípios administrativos e consensualidade no âmbito público

Na concepção de Alexy (2008, p.90), os princípios são:

[...] mandamentos de otimização [...] caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

Moreira Neto (2014) aduz, que os princípios não são meramente elementos informativos dos legisladores e dos intérpretes, tolerados na dogmática positivista, mas sim elementos que expressam valores, finalidades e interesses capitais indisponíveis da natureza humana, sendo compreendidos como as próprias vigas mestras da convivência social e, por isso, do Direito. Passando a refletir, nos textos legislativos, explícita ou implicitamente, e nas constituições pós-modernas, como destacadamente na CF/88, sendo sua violação de repercussão genérica ampla e grave.

Isso posto, a CF/88, traz em seu bojo, no artigo 37, a afirmação de que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Também a Lei 9.784/99 que trata dos processos administrativos no âmbito federal, no artigo 2º institui que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” Sob a ótica da consensualidade na Administração Pública e o uso da mediação entre servidores, desses princípios, destacam-se: a legalidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, a moralidade, a eficiência, a impessoalidade, e a publicidade.

O princípio da legalidade surgiu como um dos elementos fundantes do Estado de Direito ao delimitar o poder do soberano e submeter, como pontua Mello (2009), o Estado, a Administração Pública e os administradores à impessoalidade e abstração da lei. A partir de então, a Administração Pública somente teria respaldo para fazer aquilo que a lei permitia sendo ela uma “das principais garantias dos direitos individuais [...] porque [...], ao mesmo tempo que os define, estabelece também os limites de atuação administrativa que tenha por

objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.” (DI PIETRO, 2017, p. 95).

Entretanto, pondera Medauar (2017), percebeu-se que a Administração Pública estava sendo entendida como mera executora da lei, destoando totalmente da realidade essa aceção porque a lei não era capaz de assumir a responsabilidade de prever e disciplinar todas as ações necessárias da Administração, impedindo-a de encontrar novas soluções diante das aceleradas mudanças ocorridas na sociedade. Além disso, a autora dispõe que as fontes do ordenamento jurídico dilataram-se passando a incluir a Constituição e atrelar, assim, o princípio da legalidade e as atividades da Administração aos preceitos do Estado Democrático de Direito, e não mais apenas à lei em sentido formal.

Caminhando-se,

[...] para a construção de um princípio da legalidade não no sentido da vinculação positiva à lei, mas da vinculação da administração ao direito, entendido este como um sistema constitucional aberto sempre responsivo às mutações que se processam incessantemente no seio social e aos valores supranacionais, e que tem papel dominante, não apenas por ser o fundamento de validade de todo o sistema, mas em razão da aplicabilidade imediata de todas as suas normas. O princípio da legalidade ganha, nesse sentido, a conotação de princípio da juridicidade. (FALCÃO; GUERRA, ALMEIDA, 2013, n.p.)

Hoje, depreende-se que a Administração deve vincular-se ao direito vivo, sensível às mudanças e necessidades dos cidadãos no dinamismo social, enxergando-os tanto como indivíduos com suas singularidades quanto como coletividade. Pelo princípio da juridicidade, a legalidade deve ser interpretada tomando-se por base não a lei estrita, mas sim a lei, a constituição, os princípios constitucionais e as demais normas presentes no ordenamento jurídico que forem cabíveis, a fim de melhor atender a situação apresentada no caso concreto, mesmo porque, durante a realização das atividades administrativas nem sempre a lei, por si, consegue abarcar as necessidades que surgem e precisam de decisão ou direcionamento.

Nessa vereda,

A constitucionalização do direito administrativo convola a legalidade em juridicidade administrativa. A lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela constituição. Assim, o agir administrativo pode encontrar esboço e limite diretamente em regras ou princípios constitucionais, dos quais decorrerão sem necessidade de *mediação* do legislador ações ou omissões da Administração. Em outros casos, a lei será o fundamento básico do ato administrativo, mas outros princípios constitucionais, operando em juízos de ponderação com a legalidade, poderão *validar* condutas para além ou mesmo contra a disposição legal. (BINENBOJM, 2008, p. 70-71).

Essa atual forma de perceber a legalidade demonstra que a Administração Pública no dever de observar regras e princípios constitucionais pode até mesmo agir na ausência de lei. Conforme Bergamaschi (2015, p.53),

[...] essa nova visão sobre a legalidade administrativa altera diretamente o sentido da norma constitucional, a qual se sobrepõe como norma superior, mas também se aplica diretamente ao caso concreto, pela autoexecutoriedade de seu mandamento e efetiva aplicabilidade direta dos princípios constitucionais.

Diante do exposto, e amparando-se em Bergamaschi (2015, p.132), é possível dizer que não se faz imprescindível a edição de lei para que sejam adotados pela Administração Pública, meios consensuais de solução de conflito. Salienta o autor que:

A satisfação de determinada finalidade pública por um meio consensual em vez da judicialização do conflito e, ainda, a iniciativa de promover veículos próprios para resolução consensual de conflitos prescindem de lei estando balizada, na verdade, por outras limitações da Administração Pública. Não seria necessário, portanto, uma lei autorizando a Administração Pública a adotar a conciliação, a mediação ou a negociação direta, ou ainda, a engajar-se em um modelo processual de gerenciamento ou a instituir veículos próprios para solução ou prevenção de conflitos.

Guardando relação com o princípio da legalidade, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, por sua vez, buscam estabelecer justeza nas ações protagonizadas pela Administração Pública e seus agentes. De acordo com o primeiro princípio, a atuação deve ser exercida dentro dos limites da razoabilidade que, para Carvalho Filho (2015, p.41) “é a qualidade do que é *razoável*, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis”, observando-se a lei mas também os ideais de justiça ao analisar os interesses dispostos. Moreira Neto (2014) assegura que o princípio da razoabilidade vem ganhando especial importância prática não só na criação de normas, mas em sua aplicação no exercício da discricionariedade administrativa funcionando como um critério de limite e garantindo a legitimidade da ação administrativa.

Já consoante o princípio da proporcionalidade é necessário que haja coerência entre os meios escolhidos e os fins almejados pela atividade administrativa, isto é, os meios a serem escolhidos devem sê-los com base na justa medida do necessário para alcançar uma dada finalidade pública, a fim de que se evite os excessos. Nas palavras de Carvalho Filho (2015, p. 43),

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o *excesso de poder*, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e

condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado.

Justen Filho (2016) esclarece que pela proporcionalidade o aplicador da lei tem a responsabilidade de interpretá-la examinando, de um lado as alternativas dispostas abstratamente na norma e, de outro os resultados concretos e efetivos que delas decorrerão, para, destarte, aplicá-la, escolhendo a opção mais satisfatória não só do ponto de vista lógico mas também da situação real existente.

Essa análise, ratifica o jurista, perpassa pelos subprincípios da proporcionalidade a saber a adequação, preconizando a imprescindibilidade do fim obtido ser compatível com as providências adotadas para alcançá-lo; a necessidade, aventando o dever da escolha menos gravosa para que não se produza sacrifício desnecessário ou excessivo; e a proporcionalidade em sentido estrito dispondo que a decisão deve coadunar com os demais valores previstos no ordenamento jurídico. (JUSTEN FILHO, 2016).

A Administração Pública precisa, pois, agir observando a razoabilidade em seus atos bem como a adequação dos meios aos fins por ela pretendidos. Nesse sentido, é possível dizer que ambos os princípios, o da razoabilidade e o da proporcionalidade, afinam-se à consensualidade na Administração Pública, tanto porque os mecanismos consensuais funcionam com o intuito de encontrar as soluções mais adequadas ao caso concreto, evitando excessos e arbitrariedades ao fundarem-se no diálogo, quanto porque a ideia de escolher esses mecanismos para a resolução de disputas no lugar de judicializá-las, já é, por si só, pensar em alternativas que possam ser mais razoáveis e proporcionais no âmbito administrativo. Assim, em sua atuação, poderá correlacionar adequadamente meios e fins observando preceitos legais e constitucionais face à realidade:

O princípio da eficiência, por seu turno, estabelece a necessidade de a Administração Pública produzir mais e melhores resultados em um menor espaço de tempo, racionalizando os meios utilizados para alcançá-los; estando o enfoque em resultados obtidos com maior rapidez e precisão. Declara Moreira Neto, (2008, p. 103), que a eficiência consiste “em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com menores custos para a sociedade, para efetivamente atender as suas necessidades cada vez mais demandantes”.

A importância dada à superação da ineficiência na Administração Pública acha-se evidente quando se percebe ter o legislador brasileiro inserindo-a expressamente como princípio na lei máxima do país.

E, hodiernamente, em que pese interesses políticos e econômicos controvertidos o decreto 9.507/2018, valeu-se, em seu artigo 4º, da eficiência como um dos motivos para permitir a terceirização em empresas públicas e em sociedades de economia mista, até mesmo de serviços inerentes aos cargos integrantes de seus planos de cargos e salários caso haja contrariedade aos princípios administrativos de eficiência, economicidade e razoabilidade.

Ademais, recentemente, em 04 de outubro de 2017, foi aprovada pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania o Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017, que regulamenta o artigo 41, parágrafo 1º, inciso III, da CF/88 que dispõe sobre a demissão do servidor público estável por insuficiência de desempenho.

No parecer de aprovação, o relator afirmou que, embora a estabilidade tenha fundadas razões para continuar existindo, assim como o concurso público, pois visam garantir à população a continuidade administrativa e a profissionalização dos quadros do setor público, sendo um mecanismo inibidor do patrimonialismo, e que resguarda os servidores dos desígnios eventualmente espúrios ou ilegais de seus superiores, não pode ser tomada como motivo para adoção de posturas negligentes ou desidiosas pelos agentes públicos cujo dever de eficiência e comprometimento com as instituições é para toda a sua vida funcional, estando justificada, por isso, moral e juridicamente, a perda do cargo por desempenho insatisfatório. (SENADO FEDERAL, 2017).

Na atualidade, essa eficiência tem sido associada à efetividade da atuação administrativa. Moreira Neto (2003), sustenta que a dogmática clássica preocupava-se com a eficácia dos atos do Poder Público observando somente a aptidão necessária para produzi-los, mas não atentava-se ao resultado concreto dessas ações, estando hoje a atenção voltada não mais somente ao processo de decisão mas, ainda além, ao resultado do que foi decidido, à efetiva satisfação do interesse público. Postula o escritor que:

De modo particular, a Administração despe-se, aos poucos, das galas do poder para apresentar-se como uma função, que as novas tendências reclamam ser desempenhada não apenas com observância da legalidade – uma administração eficaz, mas com atendimento da legitimidade e da moralidade – uma administração eficiente e que apresente os resultados dela esperados – portanto, efetiva que se pode caracterizar com a expressão – uma boa administração – desse modo erigida a dever do Estado e correlato direito dos administrados. (MOREIRA NETO, 2014, p. 143).

Diante desse cenário, é perceptível a necessidade presente na Administração Pública de mecanismos que corroborem com, entre outros preceitos, o da eficiência; e, como se pode perceber, alguns desses mecanismos de forma contundente, a exemplo das leis mencionadas, tem surgido evocando o princípio em questão.

Por esse motivo, é extremamente importante pensar em meios outros que possam promover a eficiência de forma mais consciente e voluntária, inclusive pelo servidor, como os meios consensuais de resolução de conflitos, sob pena não só das finalidades públicas não serem atendidas a contento mas também do servidor vir a perder sua estabilidade, tão significativa para o exercício de suas funções, e conseqüentemente, para o atendimento das demandas da sociedade. De outra feita, ao se esperar do servidor eficiência, faz-se necessário, em contrapartida, lhes disponibilizar os meios necessários para alcançá-las, e a solução de conflitos por mediação pode ser uma delas.

Aliados aos princípios já expostos, encontram-se ainda os referentes à moralidade, a impessoalidade e a publicidade. Justen Filho (2016, n.p.) manifesta que a moralidade,

[...] consiste na exigência de compatibilidade da atividade administrativa com os valores éticos genericamente considerados. A moralidade reside no respeito à identidade, à autonomia e aos interesses dos terceiros. O princípio da moralidade interdita a obtenção de vantagens não respaldadas pela boa fé. Exclui a legitimidade de condutas fundadas em subterfúgios, no aproveitamento da ausência de conhecimento ou de condições de defesa do próximo. O princípio da moralidade exige que a atividade administrativa seja desenvolvida de modo leal e que assegure a toda a comunidade a obtenção de vantagens justas. Exclui a aplicação do provérbio de que o fim justifica os meios. Nem mesmo a invocação do bem comum ou do interesse público abstrato legitima a expropriação ardilosa de bens ou a destruição de interesses de um particular.

Por esse princípio, a atividade administrativa deve pautar-se novamente não só pelas disposições legais, mas ainda pela ética, boa fé e honestidade. E isso, pode-se dizer, abrange a forma que elege para lidar com os conflitos em seu interior e como a coloca em prática.

Já pelo princípio da impessoalidade a Administração Pública tem por obrigação dispende tratamento isonômico aos administrados evitando-se com isso ações que visem beneficiar ou prejudicar pessoas em razão delas serem quem são. Mello (2008, p. 114), coloca que esse princípio,

[...] traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de

qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Essa impessoalidade deve existir também na relação entre os servidores públicos, evitando-se tratamentos discriminatórios despendidos a não ser em virtude de lei ou da observância de preceitos cabíveis constantes na constituição e no ordenamento jurídico, e na justa medida do necessário. De todo modo, o servidor não pode ser submetido a tratamento que venha a prejudicá-lo ou favorecê-lo em relação a outros servidores por motivos espúrios e/ou injustificados.

E por isso, é possível entender que não se deve, diante do princípio da impessoalidade, deixar de perceber o servidor enquanto ser humano, pessoa, não para discriminá-lo negativa ou positivamente ou permitir práticas patrimonialistas ou mesmo corporativistas, nem ainda eximi-lo de responsabilidades, mas para conferir-lhe, independente da situação, tratamento conforme o princípio da dignidade humana. Nessa perspectiva, a consensualidade também pode ser bem-vinda na figura da mediação pois lida com conflitos humanos tendo por base a impessoalidade diante das partes na busca pelo consenso.

Por fim, o princípio da publicidade confere à Administração o dever de transparência no intuito de que seja possível observar se os seus atos estão em consonância com o ordenamento jurídico. Segundo Mello (2008, p.114) esse princípio “consagra [...] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos”, e continua afirmando que “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo [...], ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.

O princípio em comento, por permitir a visibilidade das ações do Poder Público e, assim, a verificação de sua compatibilidade com a ordem jurídica, é por isso aplicado sobre as várias modalidades de controle nela previstas, garantindo-se a legalidade, a legitimidade, a moralidade e os direitos fundamentais. (MOREIRA NETO, 2014). No que se refere a sua observância e a confidencialidade preconizada pela mediação, a publicidade pode ser entendida como a regra, sendo a confidencialidade aplicada a determinados assuntos relacionados a esfera privada dos envolvidos. (SOUZA, 2012).

À vista do apresentado, observa-se que os princípios administrativos têm sofrido transformações, evoluindo para abarcar os valores constitucionais e atender aos anseios da sociedade num Estado cujo fundamento encontra-se no direito, na democracia, na consensualidade e na compreensão da dignidade humana que devem poder ser fruídos por

todos os indivíduos, tanto aos que se destinam à atividade pública quanto aos que a praticam investidos na função pública, os servidores, cujo vínculo jurídico, consoante se verá, reflete na forma como esse profissional é percebido e via de consequência pode repercutir na adoção de métodos dialógicos para a resolução de conflitos.

2.4 A natureza do vínculo jurídico entre servidor público e Estado

Antes de abordar o vínculo jurídico existente entre servidor e Estado, cabe apresentar a definição de servidor público. A expressão “servidor” ou “servidor público” é por vezes utilizada em sentido amplo, na CF/88, para designar a pessoa física que mantém vínculo de trabalho com a Administração Pública. Na lição de Di Pietro (2017, p. 677),

[...] isso significa que “servidor público” é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado.

Perante a atual CF/88 é possível dizer, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, que servidor público é categoria de agente público, este definido como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”, sendo o servidor público, por sua vez, “em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.” (DI PIETRO, 2017, p. 678 e p. 681).

Os servidores públicos, ainda conforme Di Pietro (2017), compreendem os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; os empregados, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; e os servidores temporários que, para o atendimento de necessidade excepcional e temporária, são contratados por um determinado tempo, exercendo função sem estarem vinculados a cargo ou emprego.

Observar-se-á, de forma geral e sucinta, com foco na consensualidade e considerando o princípio constitucional da dignidade humana, a natureza jurídica do vínculo estabelecido entre os servidores públicos que laboram sob a égide do regime estatutário, estabelecido pela Lei 8.112/90, e o Estado, sendo tais servidores aqueles públicos civis da União, das autarquias e das fundações, e dos quais trata-se esta pesquisa; em relação à natureza jurídica do vínculo instituído entre os empregados públicos, que laboram segundo as disposições do regime celetista regulado pela CLT, e o Estado. Ambas normativas federais.

A natureza jurídica do vínculo entre servidor e Estado é unilateral, isto significa dizer que somente o Estado estabelece e altera esse vínculo não havendo participação do servidor. Mello (2009, p.253) assim dispõe,

O Estado, ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quanto de seu ingresso.

Carvalho Filho (2015) explicita que as regras estatutárias básicas devem estar instituídas em lei, existindo outras, entretanto, mais de caráter organizacional que podem ser previstas por atos administrativos a exemplo de decretos e portarias. Destaca ainda o autor que o regime estatutário, como não poderia deixar de ser, precisa obedecer aos mandamentos constitucionais a respeito dos servidores, pois são mandamentos superiores, devendo existir para cada pessoa da federação, desde que adote o regime estatutário, uma lei estatutária específica federal, estadual, distrital ou municipal.

O vínculo estabelecido por esses regimes estatutários, consoante Mello (2009), é necessário para atender particularidades que não correspondam apenas aos interesses empregatícios, mas aos interesses públicos em especial. Nessa acepção, o autor afirma que os servidores são os próprios instrumentos de atuação do Estado, aos quais se confere certas proteções peculiares para garantir uma atuação impessoal por parte do Estado na medida em que, sob resguardo, o servidor consiga atuar de forma isenta e imparcial, seguindo diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público sem temer a possibilidade de serem manejados pelos transitórios governantes motivados por questões pessoais, sectárias ou político-partidárias. Algumas dessas proteções são a estabilidade após três anos de efetivo exercício, a reintegração quando tenha havido demissão ilegal e a disponibilidade remunerada quando da extinção do cargo.

Conquanto se reconheça e concorde que devam ser observados o interesse público, e a impessoalidade na atividade administrativa, considerando o já exposto neste trabalho a respeito, bem como certas proteções peculiares destinadas aos servidores estatutários para o legítimo desempenho de suas funções, principalmente pelo histórico patrimonialista e corporativista no país, é relevante observar o que alguns autores têm dito a respeito da relação contratual (celetista), ao sustentarem a ampliação desse tipo de vínculo, no que tange ao servidor enquanto sujeito de direitos. Embora, reitera-se, seja sabida a importância das proteções estabelecidas pelo vínculo estatutário, o qual, afirma Araújo (1998) a doutrina majoritária entende como apropriado à Administração Pública.

Primeiramente, cumpre informar que a natureza jurídica do vínculo conhecida como contratual é aquela estabelecida entre o Estado e o empregado público. Carvalho Filho (2015, p.623) declara que nesse vínculo “o Estado figura como simples empregador, na mesma posição, por conseguinte, dos empregadores de modo geral”. Ainda, dispõe o jurista que tantas quantas sejam as pessoas federativas que adotem o regime contratual todas deverão orientar-se pelas regras desse mesmo diploma legal, a CLT.

Isso posto, afirma-se que uma das teorias habitualmente utilizada no embasamento do vínculo unilateral é a do órgão para a qual, segundo Di Pietro (2017, p. 671), “a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse”, não se distinguindo assim os órgãos dos agentes, a pessoa jurídica da pessoa física, ambas se tornam o órgão e parte integrante do Estado.

Netto (2009) admoesta que, tendo em vista as ressignificações de interesse público e dignidade humana no Estado Democrático de Direito, é importante que haja reinterpretções a cerca da construção tradicional da teoria do órgão. Hodiernamente, como já visto, a tutela do interesse público não exclui a defesa dos interesses privados devendo haver um juízo de ponderação razoável entre os bens jurídicos quando contrapostos.

A autora ressalta que essa lógica deve ser utilizada em relação aos interesses públicos, fins do Estado e aos interesses privados dos servidores. Não se trata de igualar interesses públicos e privados num questionamento simplista a cerca da supremacia do interesse público, mas da possibilidade de convivência dessas duas ordens de interesses em bases diversas da excludência e contraposição; possibilidade que transparece em várias normas nas quais frequentemente interesses públicos e particulares, apresentam-se um ao lado do outro ou se misturam, situação que pode se apresentar mesmo como uma necessidade, diante da centralidade da pessoa humana e da sua dignidade na ordem jurídica, na organização e atuação estatais. (NETTO, 2009).

Assim, o ser humano não pode ser visto como instrumento em qualquer dos significados que essa palavra possa apresentar, mas sim, sujeito de direitos e protagonista de toda a relação social não podendo ser subordinado ao mesmo tratamento que se concede aos objetos, bem como nunca sacrificado em prol de alguma necessidade circunstancial ou, mesmo, da realização de “fins últimos” de outros seres humanos ou de uma coletividade. (JUSTEN FILHO, 2016).

Destarte, o servidor público, igualmente, não pode ser concebido como mero instrumento para a consecução de um fim, neste caso, o interesse público, não pode ser percebido como uma peça da engrenagem da máquina administrativa, porque a dignidade humana não permite a coisificação do indivíduo, nem mesmo em benefício de um grupo.

Netto (2009) considera ser inafastável entender o servidor público como indivíduo e cidadão e não apenas como órgão do Estado, considerando-o destinatário dos direitos fundamentais e da dignidade humana, não se devendo esquecer que ele possui uma dimensão pessoal, tem interesses privados ligados à prestação de trabalho para o Estado que não devem ser vistos como incompatíveis com o interesse público e nem desconsiderados na disciplina da função pública devendo ambos serem geridos assim como os direitos e interesses dos indivíduos em geral, buscando-se harmonizá-los.

Nesse sentido,

O particular não perde a sua qualidade de sujeito de direito – indivíduo, cidadão, trabalhador –, apenas adquire, ao lado desta, uma outra, a de agente público, elemento subjetivo do órgão estatal, que lhe permite agir externamente como o Estado, mantendo, ainda assim, sua condição de pessoa juridicamente diversa em face desse mesmo Estado. (FERNANDES, 1995, p.83-84 *apud* NETTO, 2009, p. 220)

Isso é importante, entre outros motivos, para que se melhor permita o diálogo entre servidor e Estado vez que sua ausência acaba por impedir que seja reconhecida, como afirma Araújo (1998, p. 85-86) “a legitimidade do conflito entre interesses dos servidores públicos, principalmente os de natureza coletiva, e os do Estado e, conseqüentemente, inadmissibilidade de meios jurídicos capazes de compor tais conflitos”. A percepção do servidor enquanto sujeito de direito, com fulcro na dignidade humana, tem sido reclamada, pois, também na relação de trabalho entre este e o Estado.

Desse movimento pelo consenso, que tem sido geral na sociedade brasileira, e da compreensão de que o servidor precisa ser visto também como ser humano em sua relação de trabalho com o Estado e a Administração Pública, pode-se compreender que assim ele deve ser visto ainda nas relações laborais que se formam no exercício da função pública.

A dimensão pessoal que possuem os servidores ao se relacionarem entre si no ambiente de trabalho deve ser considerada porque ela existe e está presente nessas interações culminando, por vezes, em situações nas quais interesses contrapostos resultam em conflito.

Resguardados os deveres aos quais também se submetem e o interesse público numa relação de ponderação, pode haver espaço para a consensualidade com o objetivo de dirimir

tais conflitos, resultando numa relação de trabalho mais harmoniosa entre servidores e entre estes e o Estado. Relação essa que se desenrola na vigência de direitos e deveres que permitem melhor compreendê-la, e que podem, alguns deles, ser tomados como sustentáculos para a conquista da pacificação no interior da Administração Pública, junto aos princípios e às demais regras.

2.5 Direitos e deveres dos servidores públicos: sua responsabilização e normativas de cunho consensual

O servidor público labora sob a guarda de direitos e com a responsabilidade de cumprir deveres a ele atribuídos. Ambos, direitos e deveres, encontram-se dispostos na CF/88 e em legislação infraconstitucional e, uma vez violados ou não cumpridos, podem ensejar responsabilização, sendo possível, a depender do caso, a abordagem de tais condutas por mediação como realização dos direitos e garantias dos servidores e auxílio para o melhor cumprimento dos deveres.

Nesse sentido, o artigo 3º, inciso I, da CF/88, institui como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e o artigo 4º, incisos I, VI e VII, respectivamente, promovem como princípios da República Federativa a prevalência dos direitos humanos, da defesa da paz, da solução pacífica de conflitos, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

O artigo 5º, do referido diploma legal, igualmente, traz mandamentos que coadunam com a interação pacífica e humanizada, conforme o disposto em seus incisos II, III, IV, VI, IX, X e LXXVIII, que afirmam respectivamente, que ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; que é livre a manifestação do pensamento, assegurado o direito de resposta proporcional ao agravo, além de indenização por dano material, moral ou à imagem, que é inviolável à liberdade de consciência e de crença, sendo invioláveis ainda a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas; e que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua celeridade, sendo de aplicação imediata as normas de direitos e garantias fundamentais.

Na sequência, o artigo 7º, a seu turno, tratando dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, dentro os quais se incluem os servidores públicos, abarca algumas regras que a eles se aplicam como as constantes em seus incisos I, IV, VII, XIII, XV, XVII, XXII, XXX, que

preveem relação de emprego protegida contra despedida arbitrária; salário fixado por lei capaz de atender suas necessidades vitais básicas e as de sua família; duração de trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais facultada a compensação de horários; repouso semanal remunerado; gozo de férias anuais remuneradas com pelo ao menos um terço do que o salário normal; redução de riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, sendo a saúde, o trabalho e a segurança direitos sociais garantidos ainda no artigo 6º; e proibição de diferença de salários, de exercício e funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Ademais, conforme o artigo 41, da CF/88, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo mediante concurso público, gozam de estabilidade após três anos de efetivo exercício, perdendo o cargo, após estável, somente em virtude de sentença judicial transitada em julgado, ou por intermédio de processo administrativo disciplinar assegurada a ampla defesa ou ainda por procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar sendo assegurada a ampla defesa.

E consoante o artigo 37, incisos VI e VII, também da CF/88, o servidor público civil tem ainda direito à livre associação sindical e à greve, exercida nos termos e limites de lei específica. Outros direitos encontram-se dispostos também em leis infraconstitucionais, como a Lei 8112/90, conhecida como o Estatuto do Servidor Público Federal, que, como declara Sohsten (2015, p.56) “foi copiado, em quase sua totalidade, pelos demais entes federados quando da elaboração dos Estatutos Municipais e Estaduais”. Dela, alguns direitos aplicáveis há muitos dos servidores podem ser destacados, como os constantes no Título III, de seu Capítulo II que trata das vantagens, a exemplo das indenizações como as referentes à ajuda de custo, às diárias, ao transporte e ao auxílio-moradia percebidas para que se possam desempenhar a função pública, sem prejuízo de sua remuneração; as gratificações como o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas, penosas ou pela prestação de serviços extraordinários; bem como adicional noturno e de férias.

No Capítulo III, da referida lei, há o direito às férias por trinta dias consecutivos sendo possível o parcelamento em até três etapas, mas somente se requerido pelo servidor e no interesse da Administração Pública, vedado levar à conta de férias qualquer falta ao serviço. O capítulo IV, por sua vez, permite ao servidor licenças como as motivadas por doença sua ou de pessoa de sua família; por afastamento do cônjuge ou companheiro; por capacitação, visando o aprimoramento do servidor para o melhor desempenho de suas atividades; e mesmo por assuntos particulares, reconhecendo-se que o servidor tem assuntos pessoais que lhes

podem ser importantes ensejando afastamento para deles tratar sendo esse direito concedido, contudo, a critério da Administração num juízo de ponderação com o interesse público e sem remuneração.

Vale mencionar ainda alguns afastamentos previstos no Capítulo V, como aqueles referentes ao afastamento para mandato eletivo; para estudo ou missão no exterior; e para a participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no país, e ainda algumas concessões previstas no Capítulo VI que permitem ao servidor, por exemplo, ausentar-se do serviço por oito dias em razão de casamento ou falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos; possibilita ao servidor estudante horário especial com compensação de carga horária; e horário especial ao servidor com deficiência, independente de compensação de horário. Ainda é mister dispor que o Capítulo VIII confere ao servidor o direito de petição para fazer requerimentos aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo.

Todos esses direitos conquistados permitem um trabalho mais digno, humanizado e menos desgastante, refletindo num melhor desempenho das atividades administrativas. À vista de objetivos similares, o servidor também está sujeito ao cumprimento de deveres igualmente previstos na Lei 8112/90, a exemplo dos constantes no Título IV, Capítulo I que aborda deveres, como o de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo, observar as normas legais e regulamentares, atender com presteza ao público em geral, manter conduta compatível com a moralidade administrativa, ser assíduo e pontual ao serviço, tratar com urbanidade as pessoas, e representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Também encontram-se os servidores, conforme o Capítulo II, do mesmo diploma legal, submetido a proibições como a de ausentar-se do serviço sem prévia autorização do chefe imediato; promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição; coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; proceder de forma desidiosa e cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, a não ser em situações de emergência e transitórias e ainda consoante o Capítulo III o servidor não pode acumular cargos, exceto de forma lícita e condicionada à comprovação de compatibilidade de horário.

Se exercer de forma irregular suas atribuições, o servidor, conforme o Capítulo IV, da mesma lei, fica sujeito à responsabilização civil, penal e administrativa, a depender da irregularidade. Havendo ato omissivo ou comissivo doloso ou culposos que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros haverá responsabilização civil; havendo ato tido como omissivo ou

comissivo praticado no desempenho do cargo ou da função, haverá responsabilidade civil-administrativa; e quando tratar-se de crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade, responsabilidade penal. Outrossim, também estão sujeitos às penalidades previstas no Capítulo V quais sejam, advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo ou comissão, aplicados com observância à natureza e gravidade da infração cometida, os danos para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

As irregularidades no serviço público serão, segundo o disposto no Título V, do Estatuto do Servidor Público Federal, apurados mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar (PAD) assegurado ao acusado ampla defesa, devendo ter a denúncia a identificação e o endereço do denunciante e ser formulada por escrito, confirmada a autenticidade. Da sindicância, pode resultar o arquivamento do processo, a aplicação de penalidade de suspensão, ou a advertência, e a instauração de processo disciplinar. A sindicância não poderá exceder a trinta dias, sendo prorrogável por igual período. E se o ilícito ensejar a imposição de penalidade de suspensão superior a trinta dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão será obrigatória a instauração de PAD.

O processo administrativo disciplinar, disposto no mesmo Título V, é instrumento destinado a apurar a responsabilidade do servidor que tenha praticada infração no exercício de suas atribuições ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido. Deve ser conduzida por comissão de três servidores estáveis compreendendo as fases de instauração, inquérito e julgamento não devendo exceder sua conclusão a sessenta dias, prazo prorrogável por igual período, estando as demais regras contidas no referido título do Estatuto.

O PAD, como observado, possui caráter sancionatório. Contudo, tomando por base o princípio da dignidade humana, observando-se os direitos fundamentais e a resolução consensual de conflitos fomentada pelo Estado Democrático de Direito e pacificador, no qual encontra-se inserida a Administração Pública, tem-se pensado o uso da mediação para o processo administrativo disciplinar. Rogério e Dias (2012, p. 22) assim declaram,

Os mecanismos de controle administrativo disciplinar eram vistos até então de forma unicamente sancionatória, correspondentes a compreensão de um Direito de ordem punitiva. A adoção da prática de mediação ao PAD perpassa pela ideia fundamental de mudança lógica desses instrumentos de controle, para uma vertente negocial, que estabeleça a pacificação social, como elege

o Preâmbulo da Constituição da República de 1988, bem como de adequar o PAD aos novos princípios administrativos.

As autoras afirmam ainda que essa adoção da mediação cuida do reconhecimento do servidor na condição de cidadão, sujeito de direitos, dissociado do organismo estatal e detentor de interesses individuais, sendo importante passar a utilizá-la, mesmo porque, às vezes a denúncia que enseja o PAD nem mesmo requer sua instauração ou se conclui que não havia nem leve indício da existência de suposta falta pelo servidor, sendo a denúncia motivada por discordância de cunho pessoal. (ROGÉRIO; DIAS, 2012).

Por isso também essas discordâncias pessoais podem ser vistas e tratadas, desde já, de forma dialógica, por mediação, evitando-se, a depender da situação, a instauração de processo administrativo disciplinar ou judicial, e a criação de um ambiente de trabalho desnecessariamente nocivo.

Nessa acepção, a Lei 13.140/2015, na esfera federal, embora não trate especificamente de conflitos no ambiente laboral, prevê, em seu art. 42, parágrafo único que “a mediação nas relações de trabalho será regulada por lei própria.”. Em determinação similar, no âmbito distrital, a Lei Complementar de nº 840 de 23 de dezembro de 2011 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais, em seu art. 211, § 4º afirma que “os conflitos entre servidores públicos podem ser tratados em mesa de comissão de mediação, a ser disciplinada em lei específica.”

Ambos os diplomas, trazem em seu bojo a possibilidade do uso da mediação no ambiente de trabalho, mas o atrelam a existência de lei específica. São avanços que, pela importância da matéria, carecem de implementação mediante a criação de tais normativas. Contudo, se considerado o princípio da dignidade humana e os demais direitos fundamentais que, pelo caráter que possuem, têm aplicação imediata, observando-se também o princípio da legalidade que se reveste de juridicidade é possível considerar o uso da mediação para sanar conflitos entre servidores públicos em que pese não haja ainda lei específica.

3 A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Conflitos no ambiente de trabalho: conceitos, motivos, classificações e reações

Inicialmente, pode-se definir o conflito como a profunda discordância surgida entre pessoas que possuem interesses antagônicos entre si em determinada situação. Consoante Dinamarco (2013, p. 120-121), o conflito corresponde à “[...] situação existente entre duas ou mais pessoas ou grupos, caracterizado pela pretensão a um bem ou situação da vida e a impossibilidade de obtê-lo.”

Na lição de Chiavenato (2000, p. 178),

A palavra conflito está ligada a discórdia, divergência, dissonância, controvérsia ou antagonismo. Além da diferença de objetivos e interesses, deve haver necessariamente uma interferência deliberada de uma das partes envolvidas para que haja conflito. O conflito existe quando uma das partes – seja indivíduo ou grupo – tenta alcançar seus próprios objetivos interligados com alguma outra parte e esta interfere na outra que procura atingir seus objetivos. A interferência pode ser ativa (mediante ação para provocar obstáculos, bloqueios ou impedimentos) ou passiva (mediante omissão ou deixar de fazer algo). Assim, o conflito é muito mais que um simples desacordo ou desavença; constitui uma interferência ativa ou passiva, mas deliberada para impor um bloqueio sobre a tentativa de outra parte de alcançar os seus objetivos.

As divergências surgidas entre as pessoas e a ação ou omissão que promovem para obter seus objetivos, impedindo a realização dos objetivos do outro, surgem naturalmente nas interações estabelecidas em sociedade. Como dispõe Souza (2012, p. 57), o conflito “é um processo natural das relações humanas”, vez que as pessoas são intrinsecamente diferentes, possuem opiniões, valores, formas de pensar e agir distintos que ficam evidenciados ao relacionarem-se, como ocorre no ambiente de trabalho.

Consoante Silva *et al.* (2007, p. 9) “a forma de ser, pensar e agir influencia diretamente os relacionamentos em todas as organizações,” sendo a vida no trabalho, endossa Carvalho (2009), composta por um cenário no qual atitudes, emoções e sentimentos diversos manifestam-se, reproduzindo a maneira particular com a qual cada indivíduo lida com a realidade.

Desse modo, as relações interpessoais ocorridas no trabalho invariavelmente encontram-se marcadas pelo conflito que, no ambiente laboral, caracteriza-se pela situação estabelecida entre trabalhadores, cujas atividades são interdependentes, que se exasperarem entre si, percebem um ao outro como culpado e comportam-se de maneira que provocam

consequências negativas no e para o trabalho. (DANA, 2001). É importante esclarecer que, em que pese esse entendimento refira-se ao dissenso surgido no contexto de um ente privado, serve também àquele engendrado no âmbito público pois conceitualmente não há diferença entre os conflitos desenvolvidos em ambos os espaços. (SOUZA, 2012).

As situações divergentes encontradas nas interações desenvolvidas no ambiente de trabalho podem manifestar-se por diversos motivos. Dentre eles é possível apontar as experiências que provocam frustrações em uma ou ambas as partes, as dificuldades em cumprir metas, as limitações de ordem pessoal, técnica ou comportamental, as diferenças de personalidade, as formas de ser, agir, falar e tomar decisões que são distintas entre os indivíduos, as formas díspares de analisar as informações recebidas e de perceber as situações, assim como a inexistência de apoio à pessoa responsável pelo grupo na hierarquia. (NASCIMENTO, 2012).

Os conflitos também podem ser motivados por escassez de recursos e pouca verba que provocam situações nas quais equipamentos precisam ser compartilhados, limitando seu uso pelos trabalhadores e prejudicando, via de consequência, a realização de suas atividades e o relacionamento com os colegas; as salas, pelo mesmo motivo, podem ser ou permanecer pequenas e inadequadas aos afazeres causando tensão. (MARTINELLI, 2002).

Nesse sentido, as restrições provocadas por recursos e verbas diminutos podem vim a relacionar-se a tudo: pessoas, espaço, tempo, provocando também aumento de jornada de trabalho com foco no alcance de metas, sendo fomentado com isso um ambiente no qual a interação e o diálogo entre as pessoas é preterido porque elas devem estar focadas em executar tarefas o que potencializa desavenças e restringe o desempenho. (BERG, 2010).

Outrossim, mudanças de caráter tecnológico, estrutural e comportamental que objetivam melhorar a eficácia, os resultados e enxugar custos, em que pese possam ser implementadas visando benefícios, também tem o condão de motivar conflitos no trabalho porque são capazes de gerar medo e resistência. Similarmente, o conflito pode ser potencializado pela falta de comunicação e sintonia entre departamentos ou diretorias que realizam seus planejamentos sem dialogarem entre si, não integrando seus propósitos e metas aos das organizações, e priorizando ações emergenciais e isoladas. (BERG, 2010).

A ausência de direcionamento adequado para a execução de tarefas a serem cumpridas ou a falta de clareza em relação às metas, igualmente são fontes de conflito no trabalho, assevera Shermerhorn Júnior, Hunt e Osborn (2009). Nesse sentido, Quinn *et. al.* (2015) destaca que a comunicação ineficiente ou a deficiência na comunicação interpessoal são

capazes de promover grandes dissensos impedindo que os trabalhadores saibam e compreendam os objetivos a serem seguidos, tornando-os mais resistentes à mudanças, distanciando-os uns dos outros e afetando negativamente a moral e a produtividade.

Além disso, conforme os locais de trabalho tornam-se mais diversificados demograficamente, as pessoas com formações culturais diversas podem se contrapor quanto a forma de abordar a resolução de problemas e/ou quanto a quais critérios pensam ser os mais relevantes para certas soluções. (QUINN, *et. al.*, 2015). Assim, também ideias quanto a forma de se alcançar objetivos propostos ou realizar tarefas podem ser potenciais fontes de dissenso.

Embora existam outras causas de conflitos no ambiente de trabalho cita-se, por último, as provocadas pelo poder ou por valores assimétricos que despontam quando pessoas ou grupos interdependentes distinguem-se substancialmente uns dos outros em *status*, influência ou valores, ocorrendo, por exemplo, quando uma pessoa precisa de outra de nível hierárquico superior ou que está investida em posição de maior poder decisório e esta a ignora, ou quando pessoas com valores muito discrepantes são compelidas a trabalharem juntas. (SHERMERHORN JÚNIOR, HUNT E OSBORN, 2009).

Consoante Berg (2011), os conflitos no trabalho podem ser classificados em pessoais, interpessoais e intragrupal. O primeiro, correspondente às inquietações interiores dos indivíduos, está ligado ao seu sistema de princípios e valores que, confrontados por determinadas situações, faz emergir o dissenso. O segundo, divide-se em intragrupal, quando a divergência ocorre entre funcionários de mesma área, equipe, setor, departamento ou gerência; em intergrupalo, quando estabelecido entre áreas distintas de uma mesma organização a exemplo de setores diferentes e; em organizacional, relacionados às dinâmicas organizacionais em constante transformação, como as novas políticas de governo e as crises regionais e mundiais.

O autor ressalta que, a despeito de boa parte dos conflitos serem originados por processos organizacionais, a maioria dos atritos e desentendimentos advém dos dissensos interpessoais que,

[...] são os mais sérios e complexos que podem ocorrer na organização, pois, tratados inadequadamente, poderão crescer e gerar uma gama de situações inconvenientes bem conhecidas como boatos, fofocas, inimizades, animosidade, desmotivação e, num âmbito maior, eventualmente, greve. (BERG, 2010, p. 32).

Essas situações de conflito no trabalho podem alcançar três níveis de gravidade denominados: conflito percebido, conflito experienciado, e conflito manifestado. O conflito

percebido acontece quando as partes veem que seus objetivos diferem dos apresentados pelos demais e existe, por isso, a possibilidade de interferências ou entraves. É o conflito latente cujos os envolvidos têm ciência da possibilidade de ele vir a se manifestar. (CHIAVENATO, 2014).

Já o conflito experienciado ocorre quando sua existência suscita sentimentos de hostilidade, raiva, medo, e descrédito entre as pessoas. É o chamado conflito velado, encoberto, dissimulado, que existe, mas não está claramente externado. E, por último, tem-se o conflito manifestado advindo da interferência ativa ou passiva de uma das partes em relação a outra. É o conhecido conflito aberto que se estabelece sem qualquer dissimulação. (CHIAVENATO, 2014).

As principais formas de reação ante as situações conflituosas no âmbito laboral são, conforme Berg (2011), o enfrentamento, o retraimento, o domínio e a colaboração. O enfrentamento consiste no revide ou retaliação, uma espécie de “troco na mesma moeda”, sendo uma das piores escolhas vez que a satisfação momentânea de vitória fomentará desavenças muito maiores no futuro. Já o retraimento, consiste em aceitar em silêncio ou ignorar um conflito que se inicia contribuindo para que ele se desenvolva e tome grandes proporções.

O domínio, a seu turno, diz respeito à atitude arbitrária e impositiva que, em situações emergências podem até funcionar, contudo, a longo prazo ocasionará desentendimentos de penosa solução. E, por derradeiro, têm-se a colaboração que consiste em olhar de frente o conflito, pô-lo em discussão e resolvê-lo de forma assertiva, respeitosa e que leva em consideração as necessidades mútuas. (BERG, 2011).

Observa-se pelo exposto, que os dissensos no ambiente de trabalho podem ser muitos e por vários motivos, assim como as reações em relação a eles ensejando instrumentos que possam saná-los de maneira proveitosa, especialmente no que tange aos conflitos interpessoais.

3.2 Necessidade de instrumentos profícuos para a resolução de conflitos entre servidores públicos

A escolha de como lidar com os conflitos pode interferir nas consequências que deles advirão. Se abordado de forma inadequada desencadeiam, também no serviço público, resultados altamente indesejáveis porque as pessoas e os grupos nos quais estão inseridos, percebendo seus esforços bloqueados desenvolvem sentimentos de frustração, hostilidade e

tensão, havendo queda no desempenho das tarefas e no bem-estar. A energia, que poderia ser utilizada no trabalho produtivo é dispendida com dissensos e tensões e a cooperação é substituída por comportamentos que prejudicam as organizações e interferem na forma como os relacionamentos passam a funcionar. (CHIAVENATO, 2000).

Abordar de maneira inadequada o conflito no ambiente de trabalho pode, pois, desencadear situações prejudiciais tanto para os servidores quanto para as organizações e o público com o qual lida. Como dispõe Souza (2012, p.295):

A forma improdutiva de lidar com o conflito, em geral, envolve duas possibilidades: a) os empregados evitam interagir um(ns) com o(s) outro(s), mesmo quando isso seria recomendável e necessário em razão de suas competências funcionais; b) quando inevitável a interação, esta ocorre sempre numa base de demonstração individual de poder, com o objetivo de afrontar o(s) outro(s), nunca com base nos interesses da organização ou do público que ela pode atender.

No âmbito da Administração Pública, a existência de situações conflituosas e as reações surgidas diante delas que se agravam por sua não resolução adequada podem resultar, além dos motivos dispostos, da inobservância deliberada aos códigos de ética, a exemplo do Código de Ética Profissional dos servidores públicos civis federais, estatuído pelo Decreto nº. 1.171/94 que lhes dispõe os deveres de agir com cortesia, boa vontade e cuidado; trabalhar em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando os colegas, e cada concidadão, agindo de forma colaborativa; exercer com rapidez e rendimento suas atribuições; ser probo, reto, justo, cortês e ter urbanidade, conforme disposto respectivamente nos incisos IX; XVIII; XIV, alíneas b, c, g.

Por outro lado, as dissensões não tratadas adequadamente têm o potencial de dificultar o cumprimento de tais mandamentos e até estimular a sua transgressão mesmo porque, em que pese o referido diploma normativo vede aos servidores públicos que venham a permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no tratamento que dispendem ao público, aos jurisdicionados administrativos e aos colegas hierarquicamente superiores ou inferiores, conforme previsão do inciso XV do decreto supramencionado, tal interferência pode vir a ocorrer pelos motivos descritos ao longo do texto porquanto os problemas não administrados ou mal geridos no ambiente de trabalho afetam os servidores enquanto seres humanos e profissionais que são.

Como destaca Lederach (2012, p.38) “o conflito atinge o bem-estar físico, a autoestima, a estabilidade emocional, a capacidade de percepção clara e a integridade espiritual.” Ademais, divergências não resolvidos são capazes de gerar estresse emocional que

pode prejudicar o bem-estar psíquico do trabalhador, ocasionando ansiedade, depressão, angústia, e deteriorar sua saúde física acarretando distúrbios gástricos e cardiovasculares, dores de cabeça, nervosismos e acidentes levando, em certos casos, à alienação e redução das relações interpessoais. (CHIAVENATO, 2014).

Nesse contexto, as organizações públicas e o legislativo precisam atuar para implementar instrumentos fomentadores de resolução consensual de conflitos entre os servidores públicos como, por exemplo, a mediação, saindo da inércia, pois, como bem coloca Berg (2001), os dissensos não se resolvem sozinhos, ou desaparecem se evitados ou, ainda, deixam de existir nas organizações por serem estas sólidas e atuantes.

A implementação da mediação como instrumento adequado a esse fim também é especialmente importante entre os servidores porque gerir conflitos interpessoais nas organizações públicas é mais complexo considerando algumas especificidades do setor a exemplo da tradição patrimonialista e clientelista, ainda presente na administração pública brasileira; das disfunções da burocracia; da debilidade às vezes existentes na aplicação de mecanismos legais e coercitivos; e da estabilidade. (NASCIMENTO; SIMÕES, 2011).

Cumprido salientar que, por vezes, os conflitos são vistos, especialmente nas organizações nas quais as mudanças são lentas, apenas como se fossem individuais e não parte de um contexto que, tanto pode influenciar o seu surgimento, quanto pode ser por ele influenciado; ignorando-se assim as suas causas e consequências mais profundas. (SOUZA, 2012).

Nesse sentido, a autora assevera que os conflitos multiplicam-se nas instituições públicas declarando que,

[...] sejam os conflitos de dimensão interpessoal, sejam eles de dimensão ética ou técnica, este tipo de situação, muito embora possa existir – e efetivamente exista – no âmbito de entes privados, lamentavelmente, encontra condições altamente favoráveis à sua proliferação na esfera do serviço público por uma série de razões: a) a significativa dificuldade para a demissão, dada a estabilidade no emprego, de que desfrutam os servidores públicos, a qual, atualmente, somente pode ser afastada em caso de falta grave devidamente apurada, mas quando vier a ser regulamentada a previsão constitucional, também poderá sê-lo por desempenho insuficiente devidamente apurado; b) a pequena mobilidade horizontal de servidores públicos que, via de regra, só podem ser removidos para outros cargos dentro da carreira para a qual foram admitidos para concurso ainda que sua qualificação fosse adequada também a um cargo em outra carreira pública [...]; c) a predominância de uma cultura administrativa burocrática, que coloca meios acima de fins, e assim constitui um ambiente fértil para disputas baseadas em poder formal, o que pode dificultar, mesmo para os superiores, a exigência de uma conduta cooperativa e de uma interação produtiva entre os servidores além do que esteja expressamente previsto em normas legais e

administrativas; d) ausência, no âmbito do Estado, da pressão pela sobrevivência que pode ser gerada pelo poder de escolha do consumidor [...] Souza (2012, p.297).

Essa conjuntura concorre para que se manifestem conflitos mais ou menos perceptíveis nas relações de trabalho desenvolvidas no âmbito do setor público, tornando clara e imprescindível a necessidade de se criar meios pelos quais seja possível lidar de forma produtiva com o conflito. (SOUZA, 2012).

Há que se considerar também que as pessoas tendem a conviver no ambiente de trabalho por um longo período de tempo ou por período considerável de suas vidas, principalmente os servidores devido à estabilidade. E, se conflituoso esse convívio, não havendo mecanismo apropriado que estimule a resolução dialógica e pacífica das situações de dissenso, por esse motivo também, elas podem ser extremamente danosas. No entendimento de Bastazine (2012, p. 25-26):

O conflito nas relações permanentes e nas relações duradouras é portador de uma capacidade de prejuízo latente, que em muito difere daquele conflito episódico caracterizado por um evento pretérito, que obrigou o relacionamento patológico das partes. O conflito no ambiente de trabalho [...] envolve uma relação personalíssima que deve ser pautada pela confiança e urbanidade. A relação de trabalho importa em uma capacidade franca e aberta de diálogo entre empregador e empregado e entre empregados. O desenvolvimento de uma relação marcada por constantes conflitos que não estejam sob adequada administração é passível de ingresso em um padrão de circularidade que se retroalimenta até que ocorra um esgotamento completo da relação. As relações de trabalho ainda mantém uma visão binária do conflito de classes, que deverá ser atualizada para uma visão de cooperação e de harmonização de interesses comuns.

Essa nova perspectiva de resolução de conflitos calcada na cooperação e não na disputa, perpassa pela própria forma como o conflito é interpretado. Vasconcelos (2017) coloca que a despeito do conflito ser contingência da vida humana e, por isso, algo natural, numa disputa conflituosa existe o hábito de tratar a outra parte como adversária, infiel e inimiga. Tomando-se o conflito como algo estritamente negativo a ser desde logo negado, expurgado ou eliminado o mais rápido caso venha a ocorrer; visão que é negativa e antiga. (TARTUCE, 2018).

Essa percepção negativa do conflito, arraigada na sociedade precisa ser ressignificada e adequada à contemporaneidade, para ser empregada não apenas em sentido negativo, mas também em sentido positivo, permitindo aos conflitantes que observem os motivos que os levaram à desavença, realizando uma análise sóbria e madura, compreendendo que a discordância é comum e inerente à vida e não uma exceção a ser rapidamente abolida. (RANGEL, 2014).

Nesse diapasão, Souza (2012, p. 296) assegura que “o surgimento do conflito não é algo negativo em si mesmo, podendo ser positiva ou negativa, porém, a forma de lidar com eles.” Entendimento com o qual coaduna Sales, Alencar, e Feitosa (2009) ao afirmarem que o que pode configurar-se como bom ou ruim para as pessoas é a forma adotada para lidar com o dissenso. Sendo salutar, portanto, tomar “a noção de conflito como possível objeto de transformação, mudança, e quiçá, evolução do ser humano, razão pela qual sua abordagem deve se dar da forma mais adequada possível,” (TARTUCE, 2018, p. 16) a fim de extrair dele melhores consequências.

Destarte, tomando por base essa perspectiva do conflito que conclama tratamento mais adequado, a mediação, como se verá, pode apresentar-se como instrumento propício para lidar com situações conflituosas no ambiente de trabalho, mais especificamente na esfera pública. Como bem aduz Souza (2012, p. 294), “um outro espaço onde é possível a ampla utilização de mediação de conflitos no espaço público é o dos conflitos no local de trabalho.” Nesse sentido, abordar-se-á a seguir primeiramente algumas questões procedimentais relevantes para a utilização desse instrumento.

3.3 Considerações procedimentais sobre a mediação e sua aplicação no ambiente de trabalho no âmbito público

No contexto da Administração Pública propõe-se a mediação extrajudicial com forma de resolução consensual de conflitos, isto é, a prática mediativa que ocorre fora do Poder Judiciário e que, por isso, não tem um procedimento único a ser seguido, podendo ser definido conforme as necessidades da organização. Consoante Sales (2006, p. 165),

Dependendo da instituição ou dos mediadores que estejam realizando a mediação, ela poderá ser conduzida de forma diferente. O processo pode ser acompanhado por apenas um mediador ou, se for o caso, dois mediadores. Pode haver ou não a pré-mediação ou as reuniões em separado (*caucus*). O procedimento pode ser reduzido a termo (escrito em um documento) e assinado, ou essa providência ser dispensada. Enfim, dependendo da instituição, do mediador e das partes serão definidos procedimentos diferentes. Evidentemente que os princípios da mediação e o código de ética devem ser seguidos por esses profissionais e por essas instituições.

Contudo, há alguns aspectos procedimentais que revestidos de caráter geral podem ser adotados para propiciar uma prática mediativa exitosa nesse âmbito. Conforme Vasconcelos (2018), o procedimento de mediação pode ser constituído de pré-mediação e das seguintes etapas que ele esclarece serem mais correspondentes a um roteiro dada sua informalidade, são

elas: apresentações, esclarecimentos e abertura do Termo Inicial de Mediação; narrativas iniciais dos mediandos; compartilhamento de um resumo do acontecido; identificação das reais necessidades; criação de opções de solução com base em critérios e objetivos; e Termo Final de Mediação.

A pré-mediação, em regra, é um momento que pode ser dispensado. Entretanto, a experiência tem mostrado que as entrevistas que nela ocorrem colaboram para capacitar os futuros mediandos a se manifestarem enquanto protagonistas responsáveis, com maior desenvoltura e propriedade. (VASCONCELOS, 2018). Nesse sentido, permite que “[...] as pessoas comecem a vislumbrar oportunidades de trabalhar as controvérsias que as afligem.” (TARTUCE, 2018, p. 262). Além disso, a pré-mediação serve para verificar a existência de alguma anormalidade que possa prejudicar a atuação de um ou de ambos os envolvidos.

Nessa fase, o mediador recebe o interessado e busca criar um ambiente de confiança e serenidade, anota seus dados cadastrais, e ouve sua narrativa formulando perguntas necessárias para esclarecer detalhes do conflito, afirma Vasconcelos (2018). Momento em que, deve ser-lhe informada a relevância de sua vontade e que o mediador é imparcial e não tem poder decisório, sendo seu papel ouvir e fomentar o diálogo entre as partes na busca por soluções. Em suma, nesse estágio a dinâmica da mediação deve ser esclarecida. (TARTUCE, 2018).

Na etapa das apresentações, esclarecimentos e abertura do termo, inicia-se o processo do diálogo, bem como é feito o resgate de parte das informações disponibilizadas na pré-mediação. É o início de um ritual de passagem do desentendimento à proposta de entendimento. (ALMEIDA, 2014). O mediador, então, acolhe os mediandos de forma respeitosa e informal, fazendo uso do senso de humor, (VASCONCELOS, 2018), que, conforme Tarturce (2018), é uma ferramenta auxiliar a ser usada se o mediador sentir-se a vontade com ela, sendo valioso que dê atenção à sua intuição e flexibilidade durante todo o procedimento.

Ainda nessa etapa, o mediador agradece a presença dos participantes e, individualmente, pergunta como querem ser chamados; se houver advogado, frisa sua importância e colaboração; estabelece em conjunto um prazo para o término da reunião; reafirma seu papel e imparcialidade; explica a importância do sigilo que todos devem ter; destaca a importância da oportunidade para os mediandos buscarem o entendimento entre si; esclarece que ambos serão ouvidos e não devem interromper a fala um do outro; e por fim, expõe a possibilidade de reuniões em separado que podem ser, dependendo do caso, muito produtivas. (VASCONCELOS, 2018).

Insta ressaltar que consoante o artigo 5º, parágrafo único da lei de mediação, Lei n.º 13.140/2015,

A pessoa designada para atuar como mediador tem o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito, oportunidade em que poderá ser recusado por qualquer delas. (BRASIL, 2015).

Após esse momento, o mediador recomenda que todos assinem um Termo Inicial de Mediação no qual consta a nomeação e a qualificação dos participantes e os comportamentos anteriormente acordados. Então, passa-se à etapa das narrativas iniciais dos mediandos na qual o mediador pede que eles narrem o fato que os levaram à mediação, um por vez, geralmente iniciando pela parte que solicitou a mediação, enquanto ele os observa, adotando escuta ativa, (VASCONCELOS, 2018), que lhe permite analisar o que é dito de forma clara e o que fica nas entrelinhas. Consoante Tartuce (2018, p. 251),

Pela escuta ativa, o mediador não só ouve, mas considera atentamente as palavras ditas e as mensagens não expressas verbalmente (mas reveladas pelo comportamento de quem se comunica). A demonstração de muitos elementos relevantes pode ser apreendida a partir de sua postura, de sua expressão facial e mesmo do contato visual. Como se percebe, a percepção supera a mera consideração das palavras [...]

Nesse sentido, o mediador escuta, mas, sem realizar julgamentos ou censuras, estando atento a seus próprios sentimentos. Assim, escutando e fazendo questionamentos, ele ajuda os envolvidos a clarificar suas posições quanto as questões a ele levadas, recontextualiza frases que possam parecer ofensivas, e contribui para a desconstrução de constrangimentos e vergonhas que os mediandos possam ter por estarem envolvidos em um dissenso, fazendo-os perceber a importância de estarem reunidos para saná-lo. (VASCONCELOS, 2018).

Na próxima etapa, referente ao compartilhamento de um resumo do acontecido, o mediador repete de forma resumida o que foi narrado pelas partes, enfatizando os pontos positivos da história com linguagem neutra, e conduzindo-as a reflexões e a busca de soluções possíveis. (BACELLAR, 2012). É importante mencionar que na linguagem utilizada deve haver clareza e imparcialidade, como pondera Vasconcelos (2019).

Na etapa relacionada a identificação das reais necessidades, tendo as partes ouvido o resumo, encontram-se mais aptas a identificar os interesses comuns, podendo o mediador fazer acordos parciais sempre que possível para incentivá-las a alcançar o consenso, partindo das questões mais simples às mais contraditórias. Chegando-se, assim, à etapa seguinte, quando os envolvidos colaboram com a escolha das opções disponíveis de solução e alcançam, então,

a última etapa, a do encerramento. Nela o Termo Final de Mediação é lavrado, constando a qualificação das partes, a identificação do seu objeto, as obrigações acordadas e as diretivas sobre como, quando e onde serão cumpridas, as consequências de seu não cumprimento, e o foro ou o modo como sua satisfação poderá ser exigida, agradecendo o mediador a presença das partes. (VASCONCELOS, 2018).

Verificadas as fases acima expostas, no que tange mais especificamente ao ambiente de trabalho no âmbito público há alguns apontamentos a respeito do procedimento de mediação considerados por Souza (2012) que merecem ser mencionados por sua relevância. Eles dizem respeito ao início do procedimento, à sua obrigatoriedade ou voluntariedade, à sua confidencialidade, e à quem poderão ser os mediadores.

Quanto ao início do procedimento “o modelo teórico fundamental da mediação aponta como titular da iniciativa para mediar aquele que se vê parte do conflito [...]” (SALVO, 2018, p. 76). Referente a esse aspecto Souza (2012) afirma que seu início poderia dar-se por requerimento de uma das partes, mas, também, de ofício. Conforme explica a autora, existe na maioria dos entes públicos um ambiente de assimetria de poder e, por isso, parece natural que as partes tenham receio de fazer uso da mediação por temerem retaliação e apresentem, com isso, resistência à abordar de forma aberta e produtiva os conflitos que surgem no cotidiano da organização.

Por isso, e até mesmo para resguardar as partes que se encontram em posição inferior na hierarquia ou sejam recentes na instituição, é importante que os gestores possam e devam solicitar a instauração de um processo de mediação quando o conflito estiver afetando o desempenho e, conseqüentemente, o resultado entregue ao público, culminando em ineficiência e atendimento insatisfatório. (SOUZA, 2012).

No que diz respeito a obrigatoriedade ou a voluntariedade, afirma-se que a mediação é voluntária, conforme se pode observar no artigo 2º, §2º da Lei 13.140/2015 que assim estabelece: “ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação”. (SCAVONE JÚNIOR, 2018).

Referente a isso, a autora acredita, entretanto, ser possível pensar em uma participação que venha, talvez, ser cogente. Conforme explicita, na esfera pública, a resolução de um conflito no ambiente de trabalho implica em repercussões muito mais graves do que na esfera privada. Isso porque, os consumidores de bens e serviços de um ente particulares se virem seus interesses não atendidos podem encontrar outras opções no mercado, vindo os lucros e empregos resultantes desse ente sofrer queda, contudo, em se tratando de um órgão público,

ele pode ser a única opção disponível para que as pessoas vejam atendidas suas necessidades seja porque desempenha, por exemplo, um serviço de forma exclusiva ou porque o disponibiliza de forma gratuita, além disso, o número de cidadãos que podem ser prejudicados por sua ineficiência pode chegar aos milhares. Diante desse cenário, a vontade do servidor não poderia ser o fundamento determinante para decidir se um conflito que prejudica a qualidade do serviço público seria ou não resolvido. (SOUZA, 2012).

Consoante Souza (2012), ainda que se diga não existir bons resultados de uma mediação cujo comparecimento é impositivo, os danos causados pelo dissenso ultrapassam a esfera de interesses do trabalhador e prejudica o público, por isso, não pode deixar de ser considerado; razão pela qual também um possível comportamento refratário de um dos conflitantes deve ser cuidadosamente analisado e averiguado por mediador qualificado em seção de mediação e registrado em sua ficha individual para fins de avaliação de desempenho ou para demonstrar, caso o conflito evolua e futuramente gere apuração de falta funcional, que a instituição possibilitou um meio consensual para a solução do conflito e ele foi rejeitado. A liberdade pessoal do servidor, contudo, restará preservada, inexistindo coerção, pois não haverá a obrigatoriedade de se realizar um acordo.

No que diz respeito a confidencialidade, ela é uma característica do procedimento de mediação estabelecida para que as partes possam se sentir à vontade por saberem que o que disserem não será usado contra elas próprias em caso de ajuizamento da demanda, o que otimiza a participação e aumenta as chances de solução consensual. (NEVES, 2016). Nesse sentido, em virtude dessa característica, as informações reveladas no procedimento não podem ser admitidas perante terceiros como prova seja em processo arbitral, seja em processo judicial. (VASCONCELOS, 2018).

Porém, Souza (2012) pondera que a confidencialidade do procedimento poderia ser assegurada quanto aos assuntos relacionados à intimidade das partes, mas não quanto aos funcionais, ou seja, os referentes à instituição e suas atividades, pois, a transparência é necessária para permitir a isonomia e a credibilidade da prática mediativa na esfera pública tendo em vista que a torna previsível e passível de controle, tanto pelos servidores, quanto pelos demais interessados afetados por seus desempenhos.

Desse modo, alguns documentos como os que abarcam os objetivos da mediação e o acordo firmado entre os mediandos devem ser arquivados para propiciar, por exemplo, o cumprimento do que foi acordado ou criar um histórico do comportamento funcional das partes que no futuro podem vir a se envolver em outros conflitos e o constante nesse histórico ser útil

ao mediador permitindo-lhe entender o contexto do dissenso e estimular o servidor a refletir sobre sua conduta. (SOUZA, 2012). Nesse sentido, Salvo (2018), afirma que documentos relacionados à mediação na Administração Pública podem ser importantes para verificar, entre outras coisas, a manutenção do foco e a qualidade da prática desse método.

Por último, no que tange aos mediadores, Souza (2012) considera que há pontos positivos e negativos tanto se estes forem internos quanto externos à organização. Segundo coloca, os mediadores internos tem a seu favor o fato de conhecerem a instituição e não representarem mais custos. Contudo, é possível que haja perda na qualidade e tendência à parcialidade, considerando-se ainda o acúmulo que poderá ocorrer entre as funções que já desempenham e a atividade de mediação.

Já os mediadores externos podem significar maior imparcialidade e serem, por isso, uma boa alternativa a ser pensada, mesmo porque há órgãos públicos que podem ter dificuldade de caráter técnico ou orçamentário para manter mediadores internos, e outros que podem entender ser mais confiáveis que eles sejam de fora da organização, em ambos os casos pode-se pensar em uma espécie de parceria com mediadores externos para atender simultaneamente vários órgãos públicos. (SOUZA, 2012).

É pertinente mencionar que o sucesso da mediação no âmbito público perpassa pela necessidade de sua ampla divulgação como meio consensual de resolução de conflitos. Os servidores precisam ter esclarecidas todas as dúvidas que apresentarem a respeito de seu funcionamento e devem ser verificadas, ao longo do tempo, o quanto o procedimento tem sido procurado e os resultados com ele obtidos na organização como o número de conflitos sanados com êxito, a quantidade de acordos cumpridos, a mudança nos relacionamentos, o aumento da cultura do diálogo.

Como pondera Salvo (2018, p.71):

É necessário um programa de divulgação efetiva para promover todo o instrumental organizado para a resolução de disputas. Ainda mais quando se trata de conflitos na Administração Pública, em que há uma natural desconfiança do emprego de métodos e implementação de acordos consensuais, dar publicidade ao sistema organizado é fundamental. Além de proporcionar amplo conhecimento da existência daquele sistema de mediação, a publicidade do sistema também se refere à facilidade de acesso tanto daqueles que passaram/passam pelo sistema [...] quanto daqueles que assim pretendem – ou demais interessados em – acessar estatísticas e dados, documentos de casos e termos de acordo.

Destaca ainda a autora que,

O fracasso ou sucesso do emprego de métodos alternativos de resolução de disputas está intimamente conectado à percepção de seus usuários quanto ao emprego do método e à capacidade de seus gestores em avaliar seu desempenho adequadamente. (SALVO, 2018, p. 67).

Cumprе informar que a mediação não é aplicável quando tratar-se de conflitos oriundos de má conduta grave, em que pode ficar inclusive apurada a prática de um crime e em que da investigação dos fatos não seja possível tomar outra medida que não a demissão do servidor a bem do serviço público. (SOUZA, 2012).

Por todo o exposto, observa-se que o procedimento de mediação no âmbito público, por ser extrajudicial, não tem apenas uma única forma de ser realizado e pode, por isso, variar conforme as necessidades existentes, o que é vantajoso porque a depender do órgão, das pessoas que nele trabalham, e das situações a serem resolvidas é possível pensar em um roteiro procedimental que seja o mais efetivo para atendê-los, considerando suas especificidades.

3.4 Vantagens da mediação para sanar conflitos entre servidores públicos no ambiente de trabalho

A mediação, afirma Sales (2007), busca evidenciar o conflito como natural, inerente aos seres humanos e capaz de aprimorar as relações interpessoais e sociais por trazer à tona as insatisfações e provocar mudanças. A partir desse prisma e por suas características, a mediação enfeixa vantagens quando aplicada ao ambiente de trabalho para sanar conflitos entre os servidores públicos.

É mister reiterar que a mediação, como ensina Ortega (2002, p. 147),

[...] é a intervenção, profissional ou profissionalizada, de um terceiro – um especialista – no conflito travado entre duas partes que não alcançam, por si mesmas, um acordo nos aspectos mínimos necessários para restaurarem uma comunicação, um diálogo que, é necessário para ambas [...] com o reconhecimento da responsabilidade individual de cada um (*sic*) no conflito e o acordo sobre como agir para eliminar a situação de crise com o menor custo de prejuízo psicológico, social ou moral para ambos os protagonistas e suas repercussões em relação a terceiros envolvidos.

Nas palavras de Bacellar (2003, n.p.), a mediação

[...] além de processo, é arte e técnica de resolução de conflitos intermediada por um terceiro mediador (agente público ou privado) – que tem por objetivo solucionar pacificamente as divergências entre pessoas, fortalecendo suas relações (no mínimo, sem qualquer desgaste ou com o menor desgaste possível), preservando os laços de confiança e os compromissos recíprocos que os vinculam.

Na prática mediativa, os servidores conflitantes, colocados lado a lado para dialogarem com o auxílio de um terceiro imparcial, podem ter a comunicação, antes rompida ou intrincada, facilitada pelo mediador, sendo-lhes permitido que discorram sobre sua percepção do conflito e apresentem informações, valores e impedimentos relacionados a dissensão no ambiente de trabalho. (SALVO, 2018).

Isso lhes dá a oportunidade de desenvolverem maior consciência quanto as suas necessidades e as necessidades do outro, também de desfazerem maus entendidos e estabelecerem ou recuperarem a comunicação clara e eficiente, “[...] habituando-se a discutir elementos da controvérsia e eventualmente encontrar saídas para o impasse.” (TARTUCE, 2018, p. 232).

Nesse sentido, a facilitação do diálogo para alcançar a resolução do conflito é o objetivo mais notório e acessível da mediação, cujo êxito pode ser considerado mesmo que após o diálogo as partes não tenham chegado a uma solução porque durante o procedimento, o processo dialógico, a visão positiva do conflito, e a atitude colaborativa foram incentivados. (SALES, 2007).

Pode-se compreender que, no ambiente de trabalho, saber comunicar-se adequadamente com o outro expõe aquilo de que precisa e ouvindo com atenção e empatia o que o outro necessita, buscando alternativas viáveis para ambos quando diante de uma divergência, é um aprendizado que pode ser adquirido a partir da mediação e reverberar para além dela, incidindo na intercomunicação estabelecida no dia a dia entre os servidores. Promovendo o aumento da confiança, fomentando o maior compartilhamento de informações importantes entre eles, e diminuindo a necessidade que possam ter de ocultar as coisas que valorizam, sentem e sabem. (QUINN *et. al.*, 2015).

Isso possibilita a existência de,

[...] mais energia, habilidades e recursos [...] direcionados para o crescimento e desenvolvimento pessoal e para as tarefas em torno das quais o relacionamento é formado. Isso leva a mais abertura, confiança e aprendizado, e os resultados positivos começam a se multiplicar. (QUINN, *et.al.* 2015, n.p.).

Nesse diapasão, Silva (2010, p. 188), assevera que a mediação tem caráter pedagógico porque,

[...] ao criar um espaço democrático, em que as partes têm voz e poder para dirimir suas controvérsias, incute nas mesmas responsabilidades para tratar de suas próprias questões, educando-as e direcionando-as para a solução de conflitos futuros. O papel pedagógico da mediação consiste exatamente nisso: empoderar as partes, mostrar-lhes que é possível que elas encontrem

uma boa solução para o problema que estão enfrentando, ajudá-las na criação de compromissos mútuos que possam ser efetivamente cumpridos.

Ao propiciar o desenvolvimento dessa postura, a mediação permite um novo padrão de relacionamento entre os servidores, inclusive com a ampliação da compreensão dos papéis que possuem dentro da organização, e com o fomento de uma conduta deveras cooperativa, afirma Souza (2012). Parte-se do posicionamento alicerçado na ideia do “perde-ganha” para a postura fundada na concepção do “ganha-ganha”, pela qual todos se beneficiam (BACELLAR, 2012).

Dialogando de forma profícua entre si a fim de sanarem controvérsias e atuarem de forma colaborativa uns com os outros, os servidores podem encontrar-se também mais aptos a promoverem diálogo fecundo com o público, mormente, diante de um conflito de interesses, sabendo ouvir e se colocar de forma pacífica e pacificadora, buscando resolver o impasse sem tomar o outro como adversário.

Além disso, o uso da mediação no trabalho previne o surgimento de novos conflitos que poderiam acontecer se os primeiros dissensos não houvessem sido resolvidos consensualmente, assim como inibe o desenvolvimento de conflitos já instaurados porque propicia meios para que sejam dialogicamente resolvidos desde o seu início.

Como destaca Souza (2012, p. 298), “um dos grandes benefícios de gerir conflitos desde o surgimento é também evitar a escalada do problema com o decurso do tempo,” reftreando-se, desse modo, a evolução das situações conflituosas a fim de que não se agravem e ultrapassem o desentendimento, vindo a culminar em violência verbal, psicológica ou física com resultados danosos para os envolvidos e a organização, havendo até mesmo possibilidade de demissão, como no caso da agressão física, segundo o artigo 132, incisos V e VII, da Lei 8112/90.

Quando bem conduzido, contudo, o conflito evita a violência e tem o condão de propiciar mudanças positivas e novas oportunidades de ganho mútuo, (VASCONCELOS, 2017), prevenindo também a eclosão de litígios, como dispõe Didier (2017).

No âmbito público isso pode significar a prevenção de processos judiciais, que oneram o judiciário, e de processos administrativos disciplinar, que sobrecarregam a administração e criam um clima de trabalho insatisfatório no qual gera-se insegurança e a imagem dos servidores envolvidos no processo fica desgastada diante dos demais colegas e mesmo do público. Como dispõe Alves (2015, n.p.):

Os conflitos com chefias ou entre os próprios servidores ou são causas geradoras de processos disciplinares burocráticos ou são situações que mais cedo ou mais tarde levarão à instauração de processos na ilusória expectativa

de que irão resolver os problemas. Uma administração, no entanto, eficiente atua na origem, não espera o problema acontecer; se acontecer, não deixa que aumente; se aumentar, não o transforma em outro problema, às vezes maior.

O autor afirma ainda que dissensões surgidas entre dois servidores, desentendimentos de chefias com subordinados, e divergências relacionadas à forma como determinado serviço deve ser feito, ou mesmo quanto aos prazos a serem cumpridos ou ao uso de equipamentos, entre outros, não são incomuns no serviço público. E que tais discordâncias não se resolvem, por exemplo, com sindicâncias e processos administrativos disciplinares, sendo necessário e desafiador pensar em soluções contemporâneas para sanar divergências similares, como câmaras de mediação e conciliação, fundamentando-se em boas experiências como as desenvolvidas no âmbito judicial. (ALVES, 2015).

Por buscar reduzir ou inibir a ocorrência de tais situações, a mediação viabiliza também a preservação do relacionamento entre os servidores, mesmo porque, cumpre frisar, é um dos métodos mais apropriados para esse fim, como alude Capelletti e Garth (1998). De mesmo modo, a solução dialógica proporcionada pela mediação pode colaborar para a diminuição da rotatividade de servidores na organização. Pois, em que pese, por um lado eles tendam a trabalhar juntos por muito tempo, por outro, podem solicitar remoção ou mesmo exoneração, ainda que não sejam seu real desejo, por verem-se imersos num ambiente de trabalho conflituoso no qual não se sentem ouvidos nem entendidos naquilo que necessitam, mesmo quando tentam estabelecer um diálogo.

Como salienta Burbridge e Burbridge (2012), o conflito não tratado adequadamente resulta, entre outras coisas, em rotatividade e faltas ao trabalho gerando custos altos para as organizações, as pessoas, e a sociedade brasileira como um todo, sendo um caminho mais útil e menos oneroso a implementação de meios alternativos para a solução de divergências no trabalho.

Evitar tais mudanças motivadas por ambiente de trabalho conturbado, colabora para manter os servidores na organização em que se encontram o que é importante porque ela deles precisam. Como afirma Chiavenato (2003, p.2), “todas as organizações são constituídas por pessoas [...] a vida das pessoas depende intimamente das organizações e essas dependem da atividade e do trabalho daquelas.” Especialmente, considerando-se que, às vezes, o servidor que se retira possui grande capacitação na área em que atua e o trabalhado por ele desenvolvido é de grande valia.

Outro benefício advindo pelo uso da mediação relaciona-se ao menor adoecimento dos servidores, principalmente psíquico, provocado ou piorado pelo ambiente desarmônico. Essa

redução pode redundar em qualidade de vida e diminuição, por exemplo, das licenças por motivo de saúde, assim como das consequências que desses afastamentos podem advir para a organização. Na concepção de Chiavenato (2003) quando o ambiente de trabalho é agradável, além de facilitar o relacionamento interpessoal, melhora a produtividade e reduz os acidentes, as doenças, o absenteísmo e a mencionada rotatividade. Nesse cenário, há maior possibilidade das atividades ocorrerem de maneira mais fluida, dos demais servidores não serem sobrecarregados e do público ser devidamente atendido.

Outrossim, a atitude responsável e colaborativa propiciada e incentivada na prática mediativa é capaz de aperfeiçoar o trabalho individual e de equipe aumentando os resultados eficazes, eficientes e efetivos. Nesse sentido,

A adoção da mediação pela Administração Pública [...] indica cumprimento da eficiência administrativa por meio de uma resolução de disputas mais versátil e menos onerosa, ao passo que contribui para a legitimação da decisão do conflito, ao viabilizar maior participação dos *players* na chegada a um acordo. (SALVO, 2018, p. 59, grifo do autor).

Esse acordo, firmado na mediação, contribui para aprimorar o ambiente de trabalho porque ao revestir-se de legitimidade uma vez que é feito pelas próprias partes interessadas e não imposto, aumenta as chances de que elas venham a cumpri-lo, propiciando um ambiente de confiança e reciprocidade entre os servidores. Como bem afirma Tartuce (2018, p. 243), na mediação “[...] o cumprimento do acordo pactuado tem mais chances de ser efetivado [...] porquanto o ânimo das partes em relação à observância espontânea é completamente diverso quando a decisão se origina da sua vontade”.

Implementar a mediação também é salutar porque haverá pessoa treinada, especializada, com conhecimento necessário para conduzir apropriadamente os servidores em conflito mediante uma atuação imparcial. Isso é relevante porque os gestores nem sempre têm treinamento ou tempo para esse fim e, a depender da circunstância, podem não passar a indispensável confiabilidade a um ou a ambos os servidores conflitantes por, por exemplo, terem algum interesse envolvido na situação. Souza (2012, p. 304), declara que:

É [...] natural que os gestores não sejam especialistas no assunto, já que seu cargo envolve diversas outras atribuições e responsabilidades quanto a resultados, de modo que podem se ver com dificuldades de solucionar todos os eventuais conflitos surgidos em sua equipe e, principalmente, entre membros de sua equipe e servidores de outras áreas que não sejam a si subordinadas.

Desse modo, considerando todo o exposto, é possível observar que a mediação pode configurar-se como instrumento vantajoso para sanar conflitos surgidos nas interações

desenvolvidas entre servidores públicos no ambiente de trabalho porque cria espaço propício para que dialoguem entre si de forma responsável e consciente. Possibilita-lhes maior autonomia e percepção mais apurada de suas necessidades, valores, questões, e das do outro, bem como do papel que devem desempenhar nas organização em que atuam.

A mediação confere ainda aos servidores a oportunidade de alterarem sua postura de adversarial para cooperativa na qual há ganhos mútuos. E permite-lhes restabelecer e/ou aprimorar a comunicação entre si e preservarem o relacionamento no trabalho. Assim, nesse ambiente mais humanizado e sadio, o desempenho pode tornar-se melhor e a prestação do serviço público vir a ser mais satisfatória em termos qualitativos e quantitativos, usufruindo o público de um atendimento continuamente aprimorado.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou analisar a possibilidade do uso da mediação como instrumento consensual de resolução de conflitos surgidos entre servidores públicos no ambiente de trabalho, tendo em vista que o Estado tem promovido e normatizado meios distintos do adversarial para abordar as situações conflituosas na sociedade com vistas à pacificação. Por meio da análise, verificou-se que:

Os conflitos tornaram-se responsabilidade do Estado, e aumentaram em número e complexidade com o desenvolvimento das sociedades, passando a exigir mudanças legislativas para dirimi-los e preveni-los. No Brasil, com a instituição da CF/88, passaram a ser fomentados meios alternativos de solução de conflitos com vistas à pacificação social que têm viabilizado resultados positivos tanto para as partes quanto para a sociedade, a exemplo da mediação.

Inserida nesse contexto, a Administração Pública tem passado por transformações que podem permitir a implementação desse meio consensual de solução de conflitos também entre os servidores públicos no ambiente de trabalho, passando a orientar-se pelo princípio da dignidade humana e pelos direitos fundamentais, estando vinculada às demais disposições constitucionais para buscar realizar os direitos das pessoas, revendo suas práticas, regras e princípios.

Sendo, assim, necessário que toda organização e ação da Administração Pública perceba o indivíduo primeiramente como ser humano ao qual é devido um tratamento digno e justo, seja ele o próprio servidor, um integrante da comunidade ou aquele com quem faz negócios ou mesmo de alguma forma se relaciona; propiciando condições necessárias para esse fim e para a realização da prestação de bens e serviços de forma efetiva.

Desse modo, a mediação para sanar conflitos entre servidores públicos no ambiente de trabalho merece ser pensada e implementada, pois, é possível e tem o condão de contribuir para fomentar um ambiente laboral mais humanizado e saudável ao propiciar a resolução consensual de conflitos e fomentar a melhoria do relacionamento entre os servidores públicos. Nesse diapasão, o desempenho dos servidores pode tornar-se melhor e a prestação do serviço público, via de consequência, ser aprimorado em termos qualitativos e quantitativos, colocando o serviço público na esteira dos avanços sociais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas em mediação**: aportes práticos e teóricos. São Paulo: Dash, 2104.

ALVES, Léo da Silva. **Câmaras de Mediação e Conciliação de Incidentes e Controvérsias Funcionais**. Disponível em: [http://gilbert92.jusbrasil.com.br/artigos/171671411/camaras-de-mediacao-e-conciliacao-de-incidentes-e-controversias-funcionais?](http://gilbert92.jusbrasil.com.br/artigos/171671411/camaras-de-mediacao-e-conciliacao-de-incidentes-e-controversias-funcionais?Ref=amp) Ref=amp. Acesso em: 30 de jul. 2019.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema da participação em direito administrativo. 1998. Tese (Doutorado em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília, 2016.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados Especiais**: a nova mediação paraprocessual. São Paulo: RT, 2003.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTAZINE, Cleber Alves. **Mediação em relações individuais de trabalho**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana, Marion. O direito de acesso à justiça e as constituições brasileiras: aspectos históricos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 14, n. 14, p. 135-146, jul./dez. 2013.

BERG, Ernesto Artur. **Administração de conflitos**: abordagem práticas para o dia a dia. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2012.

BERGAMASCHI, André Luís. **A resolução dos conflitos envolvendo a administração pública por meio de mecanismos consensuais**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Renovar. 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Social ao Estado Liberal**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Código de Processo Civil de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: jan. 2019.

_____. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante a contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ww.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: jan. 2019

BRASÍLIA. **Lei Complementar de nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Brasília, DF: Câmara Legislativa. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2011/12_Dezembro/DODF%20N%C2%BA%20246%2026-12-2011/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20246.pdf. Acesso em: jan. 2019.

BURBRIDGE, R. Marc; BURBRIDGE, Anna. **Gestão de conflitos: desafios do mundo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CALMON, Petronio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Northfleet Gracie. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Juliana Brina Corrêa. Os direitos sociais dos servidores públicos à luz da redefinição da supremacia do interesse público no Estado Democrático de Direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 11, n. 11, p. 244-274, jan./jun. 2012.

CARVALHO, Maria do Carmo Nacif de. **Relacionamento Interpessoal: como preservar o sujeito coletivo**. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; CÂNDIDO, Rangel Dinamarco. **Teoria Geral do Processo**. 30. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do poder judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: maio. 2019.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais e estruturantes**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DANA, Daniel. **Conflict Resolution: mediation tools for everyday worklife**. New York: MC. Graw Hill, 2001.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: dez. 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias (Org.). **Mediação, cidadania e emancipação social: a experiência da implantação do centro de mediação e cidadania da UFOP e outros ensaios**. Belo Horizonte: Fórum 2010.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos: 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; ROGÉRIO, Taiz. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 12, n. 134, abr. 2012.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19.ed. Salvador: Jus Podvim, 2107.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**, v. 1. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael (org.). **Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 2001

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARTINELLI, Dante Pinheiro. **Negociação empresarial**: enfoque sistêmico e visão estratégica. São Paulo: Manoele. 2002.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2107.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama (org.). **Mediação nas comunidades e nas instituições**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 231, p. 129-156, Jan./Mar. 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOSCOVICI, Fela. **Desenvolvimento interpessoal**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1985.

NADER, Paulo. **Filosofia do Direito**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NASCIMENTO, Eunice. **Comportamento humano nas organizações**. Curitiba: IESDE, 2012.

NASCIMENTO, Talita Almeida de Campos; SIMÕES, Janaína Machado. Análise da gestão de conflitos interpessoais nas organizações públicas de ensino profissionalizante em Nova Iguaçu – RJ. **REGGE**. São Paulo: _SP. v. 18, n. 4, p. 585-604, out./dez. 2011

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. A volta do regime jurídico único – Algumas discussões inadiáveis sobre a função pública brasileira. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 201-240, jul./set. 2009.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual do Direito Processual Civil**. 8. ed. Salvador: JusPodvim. 2016.

ORTEGA, Rosário et al. **Estratégias educativas para prevenção das violências**. Tradução de Joaquim Ozório. Brasília: UNESCO, UCB, 2002.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação administrativa consensual: estudo de acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS, 2011.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. I, p. 7-40, jan./abr. 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed.34; Brasília: ENAP, 1998.

QUINN, Robert, *et al.* **Competências gerenciais: a abordagem de valores concorrentes na gestão**. Tradução Sabine Alexandra Holler. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

RESENDE, Renato de Sousa. **Negociação Coletiva de Servidor Público**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de Conflitos: Família, Escola e Comunidade**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

SALES, Lilia Maia de Moraes. Ouvidoria e mediação: instrumentos de acesso à cidadania. **Revista Pensar**. v. 11, p. 154-167, Fortaleza, fev. 2006.

SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom de. **Mediação na Administração Pública Brasileira: o desenho institucional e procedimental**. São Paulo: Medina, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCAVONE JUNIOR, Antonio. **Manual de arbitragem: mediação e conciliação**. 8. ed. rev.

e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer (SF) nº 116, de 2017**. Sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017, da Senadora Maria do Carmo Alves, que Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7218388&ts=1565640182793&disposition=inline>. Acesso em: nov. 2019.

SHERMERHORN JR, John R.; HUNT, James G.; OSBORN, Richard N. **Fundamentos do Comportamento Organizacional**. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2009.

SILVA, Danielly Magalhães da; NUNES, Leandro de Azevedo; ARAGÃO, Nelma Araujo; JUCHEM, Dionise Magna. **A importância do relacionamento interpessoal no contexto organizacional**. Disponível em: <http://www.convibra.org/2008/artigos/289.pdf>. Acesso em: 07 de jul. 2019.

SILVA, *et al.* **Relacionamento interpessoal no contexto organizacional**. 2007. Disponível em: http://www.convibra.com.br/2008/artigos/289_0.pdf. Acesso em: 30 de jun. 2019.

SILVA, Nathane Fernandes. Resolução não adversarial de conflitos: a mediação como instrumento pedagógico para a promoção de uma cultura da paz. *In*: DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Mediação, cidadania e emancipação social**: a experiência da implantação do centro de mediação e cidadania da UFOP e outros ensaios. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SOHSTEN, Erika da Rocha von. **A dignidade humana do servidor público e as vítimas do assédio oral no judiciário da capital paraibana**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2003.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação de conflitos civis**. 4. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; MOREAES, Maurício Zanoide de. (org.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. 1. ed. São Paulo: DPJ, 2005.