



ISSN on-line: 2238-4170  
<http://periodicos.estacio.br/index.php/gestaocontemporanea>  
Gestão Contemporânea, Vila Velha, v.11, n.1, p. 132-152, jun. 2021.

## ARTIGO DE REVISÃO

### FUNDAMENTOS NORMATIVOS PARA A CONSENSUALIDADE NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

## REVIEW ARTICLE

### NORMATIVE FOUNDATIONS FOR CONSENSUALITY IN FEDERAL HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

**Karina Jansen Beirão<sup>1</sup>**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Brasil

**Ronaldo David Viana Barbosa<sup>2</sup>**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Brasil

**Irineu Manoel de Souza<sup>3</sup>**

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Brasil

## Resumo

O presente artigo objetiva identificar os fundamentos normativos para utilização da consensualidade na resolução de conflitos interpessoais nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Para o atingimento do objetivo geral, foram estabelecidos como objetivos específicos: i) Apresentar considerações sobre autonomia, estrutura e competências nas IFES para resolver conflitos interpessoais; ii) Descrever os meios de resolução de conflitos, notadamente os autocompositivos; iii) Identificar os fundamentos normativos para adoção da consensualidade nas IFES. Cada um dos objetivos específicos corresponde a uma seção da fundamentação teórica. O trabalho está estruturado em introdução, fundamentação teórica, metodologia, análise e discussão de resultados, seguindo-se das considerações finais. Trata-se de artigo de revisão de literatura, qualitativo, com utilização do método hermenêutico. Buscou-se na literatura especializada e na legislação pátria os aspectos das IFES relacionados à resolução de conflitos; também a descrição dos meios de resolução de conflitos, no âmbito da autotutela, heterocomposição e autocomposição, com destaque para este último, ressaltando-se a existência da negociação, constelação, conciliação e mediação; e, finalmente, os fundamentos normativos para adoção da consensualidade, destacando-se, em rol não exaustivo, a Constituição, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação. Ao final, infere-se que há fundamento constitucional e legal para adoção da consensualidade na resolução de conflitos pelas Instituições Federais de Ensino Superior.

**Palavras Chave:** Instituições Federais de Ensino Superior. Conflitos Interpessoais. Consensualidade.

## Abstract

This article aims to identify the normative foundations in resolving interpersonal conflicts on Federal Institutions of Higher Education using the consensus. In order to achieve the general objective, the following specific objectives were established: i) To present considerations on autonomy, structure and competences in the IFES to resolve interpersonal conflicts; ii) Describe the means of conflict resolution, especially self-compositions; iii) Identify the normative foundations for the adoption of consensus in IFES. Each of the specific objectives corresponds to a section of the theoretical

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Administração Universitária pela UFSC e pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pelo CESUSC. E-mail: karina.beirao@ufsc.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela UFSC e pós-graduado em Direito Previdenciário pelo CESUSC e em Direito Processual Civil pela UFSC. E-mail: ronaldo.barbosa@ufsc.br.

<sup>3</sup> Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento e Mestre em Administração pela UFSC; Professor da UFSC. E-mail: irineu.manoel@ufsc.br.

foundation. The work is structured in introduction, theoretical foundation, methodology, analysis and discussion of results, followed by final considerations. This is a qualitative literature review article, using the hermeneutic method. We sought in the specialized literature and in the national legislation the aspects of the IFES related to conflict resolution; also the description for conflict resolution measures, in the scope of self-protection, heterocomposition and self-composition, with emphasis on the latter, emphasizing the existence of negotiation, constellation, conciliation and mediation; and, finally, the normative foundations for the adoption of consensuality, highlighting, in a non-exhaustive list, the Constitution, the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law, the Code of Civil Procedure and the Mediation Law. In the end, it appears that there is a constitutional and legal basis for the adoption of consensuality in the resolution of conflicts by Federal Institutions of Higher Education.

**Keywords:** Federal Higher Education Institutions. Interpersonal conflicts. Consensuality.

## INTRODUÇÃO

As Universidades são organizações complexas e plurais por natureza. Diante de uma diversidade de crenças, formações, opiniões e percepções, revela-se perfeitamente natural que sejam um ambiente suscetível aos mais diversos conflitos. No que toca o presente artigo, destacam-se os conflitos interpessoais envolvendo seus trabalhadores.

Considerando-se o caráter federativo e especialmente o âmbito de aplicação das legislações, tem-se por recorte as Instituições Federais de Ensino Superior. Em decorrência disso, o principal marco legislativo considerado é a Lei n. 8.112/90, o estatuto dos servidores públicos federais.

Um conflito interpessoal pode tranquilamente ser relacionado a algum ilícito administrativo. Eventual discussão acalorada entre dois servidores pode ser enquadrada, por exemplo, nos tipos indicados nos artigos 116, XI, e 117, V, respectivamente, o dever de tratar com urbanidade e a proibição de promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição.

Não há na Lei n. 8.112/90 qualquer referência à consensualidade na resolução dos conflitos que se apresentam ao rigor do regime disciplinar. Nesse contexto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: há fundamento normativo para adoção da consensualidade nas IFES? Do problema formulado, tem-se como objetivo geral exatamente identificar a existência de fundamentos para a

consensualidade nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) diante de situações de conflitos interpessoais entre os seus servidores.

Para responder adequadamente à pergunta formulada foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) Apresentar considerações sobre autonomia, estrutura e competências nas IFES para resolver conflitos interpessoais; ii) Descrever os meios de resolução de conflitos, notadamente os autocompositivos; iii) Identificar os fundamentos normativos para adoção da consensualidade nas IFES.

O artigo está dividido em introdução, fundamentação teórica, metodologia, análise e discussão de resultados e considerações finais, e ao final as referências. Na fundamentação teórica, divide-se o artigo em três seções. Na primeira, abordam-se aspectos relacionados às Universidades Federais no Brasil, em especial sua autonomia, estrutura e competências para resolver conflitos. A segunda seção descreve os diferentes meios de resolução de conflitos, destacando-se os meios autocompositivos. Na terceira seção são apresentados os fundamentos para utilização da consensualidade nas IFES como forma de resolução de conflitos interpessoais. Cada uma das seções da fundamentação teórica corresponde a um objetivo específico. Em seguida, é apresentada a metodologia utilizada para realização da pesquisa e a discussão dos resultados encontrados. Por fim, são tecidas as considerações finais.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **AS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL: AUTONOMIA, ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS PARA RESOLVER CONFLITOS**

A discussão proposta neste artigo, de certa forma, se centra na autonomia constitucional das Universidades e a forma como as Universidades podem fazer a gestão e resolução dos conflitos interpessoais que ocorrem em seu ambiente. É importante lembrar que as Universidades públicas, por sua importância e natureza, gozam de atributos específicos.

O Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda vigente, estabelece que a Administração Federal compreende: i) Administração Direta, que se constitui

dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência e dos Ministérios; e ii) Administração Indireta, que compreende as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas (BRASIL, 1967). As Universidades Federais fazem parte da Administração Pública, compondo a chamada Administração Pública Indireta, estando sujeitas a diversos sistemas internos e externos de controle.

Diversas foram as alterações e momentos a que estiveram sujeitas as Universidades brasileiras, tendo sua autonomia quase sempre circundando as principais discussões. Ranieri (1994) afirma que a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, baixada pelo Decreto n. 8.659, de 05/04/1911, apresentou o primeiro marco legal daquilo que viria a ser consolidado como o princípio da autonomia no ensino superior. Minto (2018) traz à memória que em 1931, pela primeira vez houve referência ao instituto da autonomia universitária, especificamente no art. 9º do Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto n. 19.851/1931.

A lei 4.024/61, principal lei que regia a educação no Brasil, previa autonomia às Universidades na forma dos seus estatutos, sujeitos estes ao Conselho Federal de Educação, o qual exercia demasiado controle; e, considerado o período militar, diversas foram as alterações normativas com o propósito de limitar ou condicionar a autonomia das Universidades (FÁVERO, 2004).

A Constituição democrática de 1988 consagrou no art. 207 que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (BRASIL, 1988).

A autonomia enquanto prerrogativa de autogoverno atribuída às Universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial se presta para um melhor desempenho das atividades-fim dessas Instituições, a saber, aquelas relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade (RANIERI, 2018).

A liberdade conferida às Universidades, obviamente, encontra limites, e deve se prestar ao atingimento dos objetivos aos quais a Instituição foi concebida, e atentar aos preceitos estabelecidos no próprio texto constitucional (SCHWARTZMAN, 1988). O Supremo Tribunal Federal (STF) já consignou que "o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo estas se submeter às leis e demais atos normativos." (STF, 2011).

Há de se reconhecer que a autonomia universitária deva ser capaz de possibilitar a essas instituições a autorregulação no que diz respeito aos aspectos administrativos, nisso se inserindo a gestão de seus recursos humanos e por consequência a gestão dos conflitos interpessoais.

Para o desenvolvimento das atividades em geral, e em particular da gestão e resolução de conflitos, a estrutura organizacional, por meio da divisão adequada do trabalho, estabelecimento de fluxos, processo de comunicação, estratégias organizacionais, tomada de decisão, etc., deve se destinar ao bom desenvolvimento e desempenho dessas atividades e funções, conforme as suas carências específicas. Fraga da Costa, Souza e Fell (2012) destacam que as organizações devem possuir uma estrutura organizacional que atenda às suas efetivas necessidades.

Importante pontuar que os elementos da estrutura organizacional são a amplitude de controle (relacionada à quantidade de pessoas que se reporta ao próximo nível superior de hierarquia), centralização e descentralização (relacionada à autoridade formal para a tomada de decisão), formalização (padronização de comportamentos por meio de regras, treinamentos, etc.) e departamentalização (especificação de como os trabalhadores e as respectivas atividades são agrupadas). (SANTOS; CHAVES; SILVA; NEVES, 2017).

As organizações são distintas e as peculiaridades e complexidades podem indicar adoções distintas de tratamento na tomada de decisões, justificando-se estruturas organizacionais também distintas. Tomando-se um aspecto específico, a saber, os conflitos interpessoais que se desenvolvem nessas organizações, é fundamental uma efetiva gestão dessas situações, sob pena de comprometimento

do bom desenvolvimento das atividades institucionais e mesmo da manutenção da qualidade de vida no trabalho.

É de se pontuar que a gestão e resolução de conflitos, e aqui o recorte aponta para os conflitos interpessoais, invoca uma gestão com base em competências. Essa atividade, originalmente associada à gestão de pessoas, torna imprescindível a gestão por competência. Fernandes (2006) afirma que gerenciar conflitos é um processo trabalhoso e requer atenção, ação e investimento, destacando que o modelo de gestão focado nas competências é o mais adequado.

O termo competência é utilizado para adjetivar o indivíduo apto a realizar sua atividade com maestria, conhecimento, habilidades e atividades, em manifestação de aspectos intelectuais, emocionais e morais, importantes para o desempenho adequado das funções desempenhadas (AMARAL, 2008). Fleury e Fleury (2001, p. 188) a definem como “um saber agir responsável e reconhecido, que implica em mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”.

Quando se fala em competência, se está a falar do conjunto de atributos pessoais do trabalhador na execução de suas atividades laborativas, tais como conhecimentos, habilidades, atitudes, motivações, qualidades, dentre outros; sendo o desafio da gestão por competência adequar esses atributos individuais às características dos cargos e atribuições a serem executadas pelo trabalhador (CARVALHO *et al.*, 2009).

A gestão por competências constitui-se atualmente um dos grandes desafios para as organizações, considerando-se que uma atuação voltada para o desenvolvimento das competências individuais e coletivas dos trabalhadores constitui-se mais do que mera gestão de conhecimentos para o atingimento dos objetivos organizacionais, podendo significar maior benefício em termos de resultados, e isso a partir da mobilização de saberes, capacidades e criatividade individuais e coletivas destes trabalhadores (BAHRY; TOLFO, 2004).

A adequada organização e divisão de trabalho, definição de fluxos, planejamento de comunicação e estratégias que se prestem à tomada de decisão que atenda às efetivas necessidades da organização, realçam a presença de uma estrutura organizacional atenta às necessidades da organização. A estrutura organizacional e as competências devem estar à disposição, também, da tarefa de gerir e resolver conflitos na Instituição.

## MEIOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Em termos práticos, quando duas ou mais pessoas estão em uma situação de conflito, três parecem ser os resultados possíveis de solução: i) resolução por imposição de um dos envolvidos; ii) resolução por imposição de um terceiro imparcial; iii) resolução pacífica pelos envolvidos. Cada uma dessas formas de resolução de conflitos pode ser enquadrada nos grupos apresentados a seguir, respectivamente: autotutela, heterocomposição e autocomposição (MOORE, 1998; SANTOS, 2004; CALMON, 2008). Esses três grupos são apresentados no Quadro 1:

**Quadro 1-** Formas de Resolução de Conflitos

AUTOTUTELA	HETEROCOMPOSIÇÃO	AUTOCOMPOSIÇÃO
Resolução por imposição de um dos envolvidos, sem qualquer tutela por parte do Estado.	Conjunto de instrumentos ou métodos, que têm como característica o poder decisório transferido a um terceiro imparcial, escolhido ou não pelas partes, sendo a decisão vinculativa para os envolvidos.	Prevenção ou resolução do conflito por meio do consenso entre as partes. O Estado se faz presente, porém com poder de decisão mitigado. Protagonismo dado às partes envolvidas.
Exemplos: ações diretas não violentas, como greve, piquetes e manifestações, e a própria violência ou coerção física.	Exemplos: decisão judicial, arbitragem, decisão legislativa e decisão administrativa.	Exemplos: negociação; constelação sistêmica; conciliação e mediação.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em MOORE (1998); SANTOS (2004); CALMON (2008).

Em regra, o instrumento que dispõe a Administração Pública para apurar eventual notícia do cometimento de algum ilícito administrativo e mesmo para resolver conflitos entre seus servidores, quando já deflagrados, é o processo disciplinar.

No âmbito federal, o regramento do processo administrativo disciplinar está contido na Lei n. 8.112/90, a qual trata no título V especificamente sobre a matéria. O artigo 148 da Lei n. 8112/90 indica na seara administrativa o processo disciplinar como “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”. (BRASIL, 1990).

Se por um lado temos o fato de que os conflitos são inerentes às relações humanas (RAHIM, 2001; VASCONCELOS, 2018; CHERON; ZANELLA; MOYA, 2019), parece razoável que a Administração Pública esteja de algum modo preparada para bem lidar com essas situações. Nesse sentido, o processo administrativo disciplinar precisa assumir um propósito para além da mera punição. Nessa perspectiva, devem ser trazidos à pauta aspectos como eficiência, economicidade, pacificação das relações e um ambiente de trabalho saudável.

É de registrar, ainda, que os processos disciplinares são custosos, de elevada complexidade, e invoca tempo e recursos, e isso para resolver por vezes situações de baixo potencial ofensivo, nem sempre garantindo qualquer economicidade ou melhorias para as pessoas ou mesmo para o serviço público (ALVES, 2010).

É nesse contexto que se apresentam os meios autocompositivos como instrumentos capazes de amenizar, para situações específicas, os desgastes ao indivíduo e à organização. Dito de outra forma, em tais situações, a Administração Pública tem à disposição uma série de meios de resolução de conflitos, dentre os quais destacam-se os consensuais.

O Termo de Ajustamento de Conduta, introduzido no âmbito federal em 31 de maio de 2017 por meio da IN/CGU n. 02, revogada pela IN/CGU n. 04, de 21 de fevereiro de 2020, apresenta-se como elemento atenuador do rigor do processo disciplinar e racionalizador dos recursos da Administração Pública.

Todavia, é preciso pontuar que esse instrumento parece ainda estar distante das relações consensuais desejadas, especialmente considerando suas características impositivas e que demonstram o desequilíbrio entre Administração e



o servidor que se vê acusado de algum ilícito de menor potencial ofensivo, requisito para concessão do TAC.

Para além do TAC, a Administração Pública pode se valer, conforme sustentado, de uma série de métodos de resolução de conflitos. Na Figura 1, é possível identificar os principais deles e suas respectivas características:

**Figura 1-** Meios Consensuais de Resolução de Conflitos

NEGOCIAÇÃO	CONSTELAÇÃO	CONCILIAÇÃO	MEDIAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvida pelas partes sem a interferência de um terceiro;</li> <li>• Objetiva um acordo entre as partes;</li> <li>• Conjunto de técnicas a que as partes e especialmente o mediador ou conciliador precisa fazer uso para alcançar o melhor resultado possível na resolução do conflito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terceiro facilitador visa sensibilizar as partes e facilitar a realização de acordos e restabelecer diálogo;</li> <li>• Busca resolução de conflitos e pacificação das relações, trazendo maior equilíbrio e paz para todo o sistema;</li> <li>• Pode ser utilizada por juízes, mediadores, conciliadores e quaisquer profissionais;</li> <li>• Método auxiliar na resolução de conflitos, para os casos de conciliação, mediação ou para a justiça restaurativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terceiro imparcial, que propõe e encaminha soluções para o litígio, permanecendo a decisão à partes;</li> <li>• Busca a celebração do acordo;</li> <li>• Indicada para a resolução de conflitos objetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terceiro facilitador sem poder decisório visa desenvolver soluções consensuais entre as partes;</li> <li>• Objetiva a resolução do conflito;</li> <li>• Busca construir solução com base na satisfação dos interesses, expectativas, desejos, valores e necessidades das partes.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborada pelos autores com base em Vezzulla (2001); Santos (2004); Calmon (2008); Storch (2018); Silva e Santos (2019); Braga Neto (2020); Tartuce (2020).

Ao possibilitar que os próprios envolvidos dialoguem na busca por soluções para os problemas nos quais se veem inseridos, a Administração Pública tem a possibilidade de encontrar medidas que sejam não apenas mais econômicas e eficientes, mas que também promovam ambientes de trabalho mais saudáveis, com o resgate dos vínculos de respeito e colaborativos, podendo-se traduzir, também, em ganhos para o próprio serviço público.

É de se pontuar que não são todas as situações conflituosas que autorizariam a utilização de meios de resolução consensual de conflitos. As situações as quais

aqui se lançam luz são as ditas de menor potencial ofensivo, a exemplo do TAC. Seguiriam descobertos da consensualidade os ilícitos administrativos de natureza grave e mesmo situações nas quais não se conte com a voluntariedade das partes (VELOSO; VIEIRA, 2016).

Esses meios ou métodos autocompositivos, que se utilizam da consensualidade na resolução dos conflitos, são amplamente utilizados, por exemplo, no âmbito do Poder Judiciário. Mas, em tempos de receio generalizado por parte dos gestores públicos diante da atuação dos diversos órgãos de controle, o questionamento a ser respondido é: diante de uma situação de conflito interpessoal envolvendo servidores públicos, há fundamento jurídico para a utilização desses meios consensuais por parte da Administração Pública?

#### FUNDAMENTOS PARA A CONSENSUALIDADE NAS IFES

No ordenamento jurídico brasileiro não há uma lei específica que discipline a utilização de meios consensuais para a resolução de conflitos interpessoais, aí englobadas as esferas ética e disciplinar. Essa ausência de lei específica não significa ausência normativa para adoção da consensualidade na Administração Pública.

Veja-se, de pronto, que o art. 37 da Constituição Federal de 1988 enumera princípios que devem orientar os atos da Administração Pública, citando exemplificativamente a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Não há que se falar em obstáculo à utilização pelo Poder Público dos métodos consensuais para resolução de conflitos. Eidt (2017) sugere a necessidade de uma releitura dos enunciados da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, e numa adequação ao texto constitucional indicar o verdadeiro dever de a Administração Pública adotar os meios consensuais como formas legítimas e necessárias de resolução de conflitos.

Se considerada a existência de certa finalidade administrativa, tal como inscrita no art. 2º da Lei n. 9.784/99, esse dito interesse público poderia ser buscado

a partir de alternativas que favoreçam o diálogo (WILLEMAN, 2014). Essas alternativas, devidamente justificadas, podem revelar a exteriorização do próprio princípio da eficiência, previsto no art. 37 da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

O art. 3º, § 2º, do Código de Processo Civil, estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. É importante registrar que o artigo 15 deste mesmo diploma legal estabelece que “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”. (BRASIL, 2015a).

A possibilidade de a Administração Pública transigir e celebrar acordos administrativos chegou ao STF, que no julgamento do Recurso Extraordinário n. 253.885-0/MG, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, entendeu pela possibilidade de utilização desses instrumentos para o atingimento do próprio interesse público (STF, 2002).

A Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, introduziu no ordenamento a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e tratou também sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. O art. 32 da precitada lei previu que os entes federativos poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, sendo competentes para: i) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; ii) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; iii) promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (BRASIL, 2015b).

Segundo Cristóvam e Eidt (2020), o rol apresentado pela Lei da Mediação é exemplificativo. Para os autores, trata-se de “uma norma aberta e habilitante para adoção da autocomposição em conflitos a serem especificados em regulamento, além daquelas situações já expressamente previstas na lei”. (CRISTÓVAM; EIDT, 2020, p. 05).

O parágrafo único do art. 42 estabelece que a mediação nas relações de trabalho será regulada por lei própria. (BRASIL, 2015b). Esse parece ser um dispositivo cuja interpretação indicará acerca da efetiva aplicação deste diploma legal. Se por um lado a expressão “relações de trabalho” pode indicar literalmente toda e qualquer relação de trabalho *lato sensu*, por outro, com a qual nos filiamos, trata-se de expressão que resguarda a lei específica o tratamento de questões relacionadas a “direitos trabalhistas”, não se constituindo, em hipótese alguma, obstáculo à aplicação da mediação nos conflitos que passem no âmbito da Administração Pública em relação aos servidores públicos, em relação horizontalizada, conflito entre servidores, sob pena de se inviabilizar a gestão de pessoas, nela inserida a gestão de conflitos.

Cite-se ainda a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei n. 4.657/1942, notadamente após as alterações introduzidas pela Lei n. 13.655/2018. O art. 27 da LINDB assenta que “A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”. (BRASIL, 1942). É possível, a partir disso, adotar os chamados acordos substitutivos.

Os fundamentos normativos acima indicados, obviamente, não têm o condão de abarcar todas as normas que autorizam e fundamentam a utilização dos meios consensuais nas situações aqui referidas. Antes, indicam que há, de fato, previsão legal no ordenamento jurídico para a utilização desses meios.

Passando pela Constituição Federal, Código de Processo Civil, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei de Mediação, assim como inúmeros princípios constitucionais e legais, tem-se que a consensualidade na resolução de conflitos interpessoais revela-se possível de aplicação e utilização pelos gestores públicos.

Trata-se, portanto, de uma alternativa, considerando determinadas situações específicas, à utilização do processo disciplinar, instrumento oneroso, cujo custo

médio, apenas com remuneração dos servidores que atuam nesses processos, é de cerca de R\$ 41.000,00 (quarenta e um mil reais). (NÓBREGA, 2015).

A consensualidade, portanto, talvez seja mais do que uma possibilidade, e sim os fundamentos normativos indiquem verdadeiro dever por parte da Administração Pública no trato e na busca por solução de conflitos interpessoais envolvendo seus servidores.

## **METODOLOGIA**

A fim de identificar a existência de fundamento normativo para a adoção da consensualidade nas IFES, a presente pesquisa estabeleceu três objetivos específicos: i) Apresentar considerações sobre autonomia, estrutura e competências nas IFES para resolver conflitos interpessoais; ii) Descrever os meios de resolução de conflitos, notadamente os autocompositivos; iii) Identificar os fundamentos normativos para adoção da consensualidade nas IFES. Cada um desses objetivos corresponde a uma seção da fundamentação teórica.

Utilizou-se de revisão de literatura, realizada por meio de material publicado em livros, artigos e revistas especializadas. Para atingir o primeiro objetivo específico, buscou-se na literatura especializada e na legislação pátria aspectos relacionados às Universidades Federais no Brasil, em especial sua autonomia, estrutura e competências para resolver conflitos. No segundo objetivo específico, foram apresentadas as principais formas ou meios de resolução de conflitos, estruturadas no campo da autotutela, heterocomposição e autocomposição. Considerando-se o propósito da presente pesquisa, destacou-se, no âmbito da autocomposição, a negociação, a constelação, a conciliação e a mediação. No atingimento do terceiro objetivo específico buscou-se, também na literatura e legislação pátria, os fundamentos para utilização da consensualidade nas IFES como forma de resolução de conflitos interpessoais.

Dada a necessidade de exercitar a interpretação de dispositivos legais, utilizou-se o método hermenêutico. A pesquisa, que é pura, abordou o problema de forma descritiva, utilizando como procedimentos técnicos, além do bibliográfico, o

documental, tendo como fonte a legislação pertinente ao tema. Quanto à abordagem científica, a pesquisa é do tipo qualitativa, com foco no caráter subjetivo do tema estudado. Como descrevem Marconi e Lakatos (2004), a metodologia qualitativa tem como preocupação analisar e interpretar aspectos mais profundos, retratando a complexidade do comportamento humano e fornecendo análise de forma detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, comportamento, etc. A pesquisa qualitativa não se preocupa com aspectos quantitativos, mas tem como foco o aprofundamento da compreensão de uma organização, grupo, etc (SILVEIRA E CÓRDOVA, 2009).

### **ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

Sendo as Universidades um ambiente plural, complexo e de intensas e constantes interações humanas, impõe-se a necessidade de tratamento adequado das relações conflituosas. Fazer a gestão dessas situações é mais do que gerir processos, tarefas ou mesmo estes conflitos; é, antes, a efetiva gestão de pessoas, as quais são tão diversas e tão múltiplas em seus valores, visões e comportamentos.

Os conflitos entre servidores, recorte do presente artigo, são facilmente enquadrados nos tipos administrativos indicados na Lei n. 8.112/90. Veja, a título de exemplo, os tipos indicados nos artigos 116, XI, e 117, V, respectivamente, o dever de tratar com urbanidade e a proibição de promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição.

O comando do art. 143 da referida lei determina ao gestor público competente o dever de, em tendo ciência de irregularidade no serviço público, promover a apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar.

Ocorre que o processo disciplinar em geral é demasiadamente oneroso, tanto em termos de custos financeiros para a Instituição quanto em termos de desgaste das relações interpessoais (qualidade de vida no ambiente de trabalho) e mesmo quanto à eficiência e atingimento dos fins no serviço público.

Por outro lado, considerando o sistema jurídico brasileiro, para além das disposições da lei estatutária, tem-se uma série de disposições e orientações acerca

da adoção de medidas alternativas ao embate processual acusatório, que se revelam dialógicas, pretendentes de eficiência e economicidade, e que prometem o fomento de um ambiente mais harmônico e capaz de induzir as partes envolvidas à construção consensual de soluções para os seus próprios problemas.

As especificidades das IFES indicam não apenas uma possibilidade de adoção da consensualidade em alternativa ao processo disciplinar, mas também uma necessidade de assim fazê-lo. No caso das IFES, tem-se a aplicação da lei federal estatutária, bem como aspectos como autonomia administrativa e o ambiente plural e acolhedor do diálogo e da consensualidade.

A autonomia constitucional garantida às Universidades possibilita a autorregulação de sua estrutura organizacional e de recursos humanos, incluindo-se a gestão dos conflitos interpessoais, estrutura organizacional, aliás, que deve reunir não apenas uma divisão adequada do trabalho, estabelecimento de fluxos, processo de comunicação, estratégias organizacionais, tomada de decisão, etc., mas especialmente atentar-se ao alcance de seus propósitos. A gestão e resolução de conflitos pressupõe uma estrutura organizacional adequada e aponta para a gestão com base em competências, especialmente considerando as especificidades relacionadas à temática dos conflitos.

É de se pontuar que em uma relação de conflito interpessoal, as partes ou uma delas pode promover a pronta solução da situação. Seja por meio da negociação ou tratativa de submissão da vontade de um deles. É possível, também, que a interferência de um terceiro ponha fim à divergência, ao menos no plano formal; sendo o caso do processo disciplinar. Mas também é possível, e disso se ocupou o presente trabalho, que a própria Administração Pública, ao tomar conhecimento de conflito interpessoal envolvendo servidores, possibilite e adote caminhos de diálogo e consenso.

A adoção da consensualidade pela Administração Pública encontra amparo na Constituição Federal, Código de Processo Civil, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei de Mediação, assim como inúmeros princípios constitucionais e legais. A operação necessária, portanto, é a relação entre as situações de conflitos (que em muitos casos são tratadas apenas considerando a Lei n. 8.112/90) e o

ordenamento jurídico como um todo (que aponta cada vez mais à adoção da consensualidade).

A Administração Pública, portanto, possui amparo legal para adoção dos meios consensuais de resolução de conflitos. E, embora o TAC indique substituição e atenuação do processo disciplinar, os meios consensuais (a exemplo da negociação, constelação sistêmica, conciliação e mediação) são deveras o caminho a ser buscado por uma Administração Pública eficiente, preocupada com a economicidade, mas, sobretudo com a solução pacífica dos conflitos, a qualidade de vida dos trabalhadores no ambiente organizacional e mesmo com o atingimento dos objetivos da Instituição.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há fundamentos normativos para a adoção da consensualidade nas IFES? O presente trabalho se ocupou desse problema de pesquisa e, assim, pretendeu identificar a existência de fundamento normativo no sistema jurídico brasileiro para adoção da consensualidade nas IFES, indicando os principais marcos legais, se existentes. Em objetivos específicos, apresentou considerações sobre a autonomia, estrutura e competências nas IFES para resolver conflitos; os meios de resolução de conflitos; e, por fim, os fundamentos normativos para adoção da consensualidade nas IFES.

Diante da existência de fundamento normativo para a utilização da consensualidade na resolução desses conflitos, a Administração tem diante de si a possibilidade de percorrer o caminho da economicidade, razoabilidade, eficiência, promovendo uma efetiva pacificação das relações pessoais e de trabalho e contribuindo para um ambiente mais saudável e vinculado aos objetivos organizacionais.

De fato, a pronta instauração de processo disciplinar para apurar e solucionar situações de baixo potencial ofensivo não se coaduna com uma Administração Pública eficiente e gerencial. Ademais, é de se ressaltar que nem todos os conflitos interpessoais autorizam a deflagração do regime disciplinar. Diversas situações



devem passar pelo crivo da gestão de pessoas, sendo as medidas disciplinares utilizadas quando esgotados todos os meios na resolução da situação.

A opção pela consensualidade em alternativa à imediatidade dos custosos processos disciplinares é manifestação que se espera de Instituições de Ensino que se ocupam da produção e aplicação de conhecimento. Essa transição do processo ao consenso depende de atos de gestão da alta administração e fomento da política de gestão de pessoas.

Sem qualquer pretensão de elencar em detalhes a totalidade das normas autorizadas da consensualidade na Administração Pública em geral e nas IFES em particular, o presente trabalho buscou apenas uma identificação introdutória dessa autorização no ordenamento jurídico pátrio, restando amplo espaço e possibilidades para o desenvolvimento de trabalhos futuros que aprofundem a temática, apresentando outras disposições legais, bem como fundamentos das teorias da administração, econômicos, éticos, sociológicos, dentre outros. Longe de qualquer ponto de chegada, o presente trabalho propõe que sigam-se com as reflexões de partida em relação a esse tema tão urgente e tão necessário em nosso tempo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Controle da Disciplina sem Sindicância e sem Processo**. Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará. 2010. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2010/09/controle-da-disciplina-sem-sindicancia-e-sem-processo.pdf>. Acesso em 06 mar. 2021.

AMARAL, Roniberto Morato do. Gestão de Pessoas por Competências em Organizações Públicas. **XV Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias**. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/268695-Gestao-de-pessoas-por-competencias-em-organizacoes-publicas.html>. Acesso em 03 mar. 2021.

BAHRY, Carla Patricia; TOLFO, Suzana da Rosa. A Gestão de Competências e a Obtenção de Vantagem Competitiva Sustentável em Organizações Bancárias. **Revista de Administração Mackenzie**, ano 5, n.2, p. 37-54, 2004. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/11524/a-gestao-de-competencias-e-a-obtencao-de-vantagem-competitiva-sustentavel-em-organizacoes-bancarias>. Acesso em 03 mar. 2021.

BRAGA NETO. Mediação de Conflitos: conceitos e técnicas. *In*: SALLES; Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de conflitos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm). Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015a. **Código de Processo Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015b. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

CALMON, Petrônio. **Fundamento da Mediação e da Conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CARVALHO, Antônio Ivo de. et al. **Escolas de governo e gestão por competências**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009. Disponível

em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/398/1/livro\\_mesa\\_redonda.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/398/1/livro_mesa_redonda.pdf). Acesso em: 02 abr. 2021.

CHERON, Cibele; ZANELLA, Cristine Koehler; MOYA, Maurício. Ética, alteridade e autocomposição: Um referencial de manejo dos conflitos em prol da emancipação dos indivíduos. Dilemas, **Rev. Estud. Conflito Controle Soc. Rio de Janeiro**. vol. 12, n. 3, set- dez 2019, pp. 697-723. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br>. Acesso em: 03 abr. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa n° 4**, de 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-21-de-fevereiro-de-2020-244805929>. Acesso em 13 de mar. de 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; EIDT, Elisa Berton. A autorização legal para realização de acordos pela Administração Pública e a sua aplicação no âmbito das câmaras administrativas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**. Curitiba, n. 11, p. 55-81, 2020. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br>. Acesso em 03 abr. 2021.

EIDT, Elisa Berton. **Autocomposição na Administração Pública**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 197-226, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10096>. Acesso em 11 abr. 2021.

FERNANDES, Fernanda Pires. **Competências Para Gerenciar Conflitos Intra-organizacionais**. Orientadora: Profa. Suzana da Rosa Tolfo. 2006. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-17478>. Acesso em 10 abr. 2021.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o Conceito de Competência. **Revista de Administração Contemporânea**. Edição Especial, p. 183-196, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v5nspe/v5nspe10.pdf>. Acesso em 10 abr. 2021.

FRAGA DA COSTA, Maria Clara; SOUZA, Bruno Silvestre Silva de; FELL, André Felipe de Albuquerque. Um estudo da estrutura organizacional e as mudanças organizacionais: proposta de um novo modelo. **Revista de Gestão e Tecnologia**. v. 2, n. 1, 2012. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/62/40>. Acesso em 22 mar. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria et al. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

MINTO, Lalo Watanabe. Autonomia Universitária: princípio inerente ou conquista necessária? **Comunicações Piracicaba**, v. 25, n. 3 p. 3-26, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/viewFile/3803/2248>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. **A Eficiência Econômica dos Termos de Ajustamento de Conduta em Procedimentos Disciplinares**. Dissertação (Mestrado em Direito, Instituições e Desenvolvimento). Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29330>. Acesso em: 15 mar. 2021.

RAHIM, M. Afzalur. **Managing conflict in organizations**. 3rd. ed. Westport, CO: Quorum Books, 2001.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia Universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: EDUSP, 1994.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta Anos de Autonomia Universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação e Sociedade [online]**. 2018, vol.39, n.145, nov. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0101-73302018000400946&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302018000400946&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 06 mar. 2021.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Noções Gerais de Arbitragem**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

SANTOS, Mario Rosa dos; CHAVES, Manoel Rodrigues; SILVA, André Vasconcelos da; NEVES, Fausto Teodoro. Estrutura Organizacional e Funcionamento das Universidades Brasileiras: revisão de literatura, p. 144-157. *In: Anais do Simpósio de Metodologias Ativas: Inovações para o ensino e aprendizagem na educação básica e superior*. Blucher Education Proceedings, v. 2, n. 1. São Paulo: Blucher, 2017.

SCHWARTZMAN, S. **A autonomia Universitária e a Constituição de 1988**. Folha de São Paulo, São Paulo. 12 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>. Acesso em: 13 de mar. de 2021.

SILVA E SANTOS, Nathália. A Constelação Sistêmica e os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos. **Revista Jurídica Faculdade de Direito de Franca**. v. 14, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/631/pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E. e SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2009.

STORCH, Sami. Direito Sistêmico: a resolução de conflitos por meio da abordagem sistêmica fenomenológica das constelações familiares. **Entre Aspas: Revista da UNICORP** - Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2016. Disponível em: <https://unicorp.tjba.jus.br/wp-content/uploads/2019>. Acesso em: 10 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário n. 253.885-0/MG**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Data do Julgamento: 04 jun. 2002. Data de Publicação: 21 jun. 2002. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/774188/recurso-extraordinario-re-253885-mg>. Acesso em: 07 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. **Agravo Regimental 647482**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 01 mar. 2011. Data de Publicação: 30 mar. 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18570181/agreg-no-agravo-de-instrumento-ai-647482-rj/inteiro-teor-104045841>. Acesso em: 10 abr. 2021.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em Juízo: o que (não) é conciliar? *In*: SALLES; Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de conflitos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VELOSO, Renato; VIEIRA, Fernando de Oliveira. Reflexões sobre Métodos Alternativos de Solução de Conflitos na Gestão de Conflitos numa Autarquia Federal. **Anais do XIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/25624265.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Mediação**: teoria e prática: guia para utilizadores e profissionais. Barcelos: Agora Publicações, 2001.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. Termo de Ajustamento de Gestão nas Concessões: conversibilidade das sanções administrativas pecuniárias em investimentos. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. Rio de Janeiro. v. 68, p. 161-170, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAwOQ%2C%2C>. Acesso em 11 abr. 2021.