

**CONFLITOS INTERPESSOAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DO
PROCESSO AO CONSENSO**

**INTERPERSONAL CONFLICTS IN PUBLIC ADMINISTRATION: FROM
PROCESS TO CONSENSUS**

Karina Jansen Beirão¹
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis/SC - Brasil

Irineu Manoel de Souza²
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis/SC - Brasil

Ronald David Viana Barbosa³
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis/SC - Brasil

Resumo

O presente artigo trata da gestão de conflitos interpessoais na Administração Pública. Propõe utilização da gestão de conflitos baseada na consensualidade, em substituição à via tradicional de resolução de conflitos via processos disciplinares. O problema de pesquisa consiste em verificar se é possível a utilização de meios consensuais de resolução de conflitos interpessoais em alternativa à tradicional instauração de processo disciplinar. O objetivo geral é compreender se os meios consensuais de resolução de conflitos interpessoais podem ser utilizados como alternativa à instauração de processo disciplinar. Trata-se de artigo de revisão de literatura, qualitativo, com utilização do método hermenêutico. Ao final, infere-se que há fundamento constitucional e legal para adoção de meios consensuais de resolução de conflitos pela Administração Pública, avançando nas ações já praticadas, de forma a contribuir para a economicidade, eficiência e, sobretudo, para a humanização e pacificação das relações de trabalho em tempos cada vez mais conflituosos e desafiadores.

Palavras Chave: Administração Pública. Conflitos Interpessoais. Consensualidade.

Abstract

This article deals with the management of interpersonal conflicts in Public Administration. It proposes the use of conflict management based on consensus, replacing the traditional conflict resolution via disciplinary processes. The research problem consists in verifying whether it is possible to use consensual methods of resolving interpersonal conflicts as an alternative to the establishment of a traditional disciplinary process. The general objective is to understand whether the consensual methods of resolving interpersonal conflicts can be used as an alternative to the establishment of

¹Mestranda do Programa de Pós-graduação em Administração Universitária. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pelo CESUSC. Bacharel em Direito pela UNISUL. Servidora Pública. E-mail: karina.beirao@ufsc.br

²Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestrado em Administração pela UFSC. Graduado em Administração pela UDESC. Professor da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: irineu.manoel@ufsc.br

³Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Pós-graduado em Direito Previdenciário pelo CESUSC e em Direito Processual Civil pela UFSC. Graduando em Filosofia pela UFSC. Advogado. Servidor Público. E-mail: ronaldo.barbosa@ufsc.br

disciplinary proceedings. It is a qualitative literature review article, using the hermeneutic method. In the end, it appears that there is a constitutional and legal basis for the adoption of consensual means of conflict resolution by the Public Administration, advancing in the actions already practiced, in order to contribute to the economy, efficiency and, most importantly, to the humanization and pacification of working relationships in increasingly conflicting and challenging times.

Keywords: Public administration. Interpersonal conflicts. Consensuality.

1 INTRODUÇÃO

A Universidade é ambiente plural e complexo. Plural em ideias, crenças, concepções, objetivos, culturas, atividades, posicionamentos sobre os mais variados temas; infinitamente plural. Essa pluralidade caracteriza a Universidade como uma organização complexa, não apenas pelas diversas atividades desenvolvidas, mas em razão da interligação entre si, aos indivíduos e à sociedade.

Inerentes a essa complexa organização, estão as relações humanas que, por certo, estão sujeitas a conflitos e desentendimentos. Nessa gestão de pessoas, indissociável, também, a gestão de conflitos, de onde surge a necessidade de constante busca por soluções harmoniosas diante de eventuais divergências e contrariedades, especialmente em um ambiente tão plural e complexo quanto uma Universidade. Segundo Grillo (2001), as Universidades possuem especificidades e características que levam sua gestão para utilização de princípios e modelos próprios, haja vista a necessidade de dinamismo às suas ações.

Embora ocupantes de cargo, funções e atribuições delimitadas legalmente, os servidores públicos, como é natural nas ações humanas, estão sujeitos ao movimento pela paixão, sentimentos diversos, bem como passíveis às mais variadas formas de conflitos, ainda que no estrito uso de suas atribuições e na relação com o cargo.

A delimitação dos tipos de conflitos circunscreve os conflitos interpessoais que se passam nas organizações. Na definição de conflitos organizacionais existem pelo menos três vertentes: a que considera o conflito algo negativo para a organização (visão tradicional), a que o considera elemento natural e inevitável nas organizações (escola das relações humanas) e aquela que o considera absolutamente necessário à organização e, portanto, deve ser estimulado e provocado (abordagem interacionista). (ROBBINS, 2005).

Em termos legais, especialmente considerando a Lei n. 8.112/90, quando há indícios de que um servidor público praticou algum ilícito ou agiu contra seus deveres e proibições, nasce O poder-dever de instauração de processo disciplinar (BRASIL, 1990). Questionamento que se reveste de elevada importância nos leva a tentar entender se homenageia os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade a pronta instauração de procedimento disciplinar a partir de simples constatação ou notícia de conflito entre servidores. Esses são caminhos que, via de regra, não abrem grande espaço para a consensualidade, ou seja, para a solução construída dos conflitos envolvendo os servidores públicos da Instituição.

As Universidades possuem autonomia constitucional, consagrada no art. 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88. (BRASIL, 1988). Essa autonomia salta além das letras de uma Lei e se manifesta em ações que identificam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não apenas como produtoras de conhecimento teórico mas também como agentes do conhecimento prático. A autonomia constitucional administrativa dada às IFES possibilita a adoção de meios consensuais de resolução de conflitos, que revelam-se mais humanos, garantistas, dignos, eficientes, econômicos e efetivos na restauração da pacificação das relações de trabalho.

Nesse contexto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: é possível a utilização de meios consensuais de resolução de conflitos interpessoais em alternativa à forma tradicional de instauração de processo disciplinar?. Do problema formulado tem-se como objetivo geral verificar se é possível a utilização da consensualidade na resolução de conflitos interpessoais, em substituição à via tradicional de instauração de processos administrativos disciplinares. O recorte epistemológico é no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Para responder adequadamente à pergunta formulada foram estabelecidos os seguintes objetivos: i) destacar aspectos relacionados ao conflito, notadamente o interpessoal; ii) ressaltar a importância da gestão de conflitos interpessoais na Administração Pública; iii) apresentar a consensualidade e a autocomposição como formas de resolução de conflitos interpessoais na Administração Pública, notadamente nas IFES.

A pesquisa se mostra relevante e oportuna na medida em que está relacionada à qualidade de vida e saúde emocional dos trabalhadores, e à própria noção de eficiência e boa gestão que deve orientar a Administração Pública. Em tempos de acirramentos de ânimos, doenças ocupacionais, e os mais variados conflitos interpessoais, a administração desses embates de forma mais humanizada e consensual por parte da Administração Pública revela-se caminho adequado a ser buscado. Considerando o vasto material bibliográfico que trata tanto de meios consensuais de conflitos quanto de processo disciplinar, a presente pesquisa mostra-se viável, sendo necessária a intersecção dessas duas temáticas e (re)pensar esses institutos.

O artigo está dividido em introdução, fundamentos teóricos, 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, aborda aspectos relacionados ao conflito, com destaque ao conflito interpessoal. Na segunda seção será tratada a gestão dos conflitos interpessoais na Administração Pública. E na terceira seção da fundamentação teórica, serão apresentados aspectos sobre consensualidade e autocomposição como formas de resolução de conflitos interpessoais na Administração Pública. Cada uma das seções da fundamentação teórica corresponde a um objetivo específico. Em seguida, são apresentadas a metodologia utilizada para realização da pesquisa e a discussão dos resultados encontrados. Por fim, são tecidas considerações finais, e sugestões para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONFLITO: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA

Etimologicamente, a palavra conflito deriva do latim *conflictu*, participio passado do verbo *confligere*, composto por “con”, que quer dizer “junto” e “fligere” que é “colidir, chocar-se, tromba” (CAPPI, 2009).

O Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2016) apresenta as palavras “guerra, briga, disputa, agressão, tristeza, violência, raiva, perdão e processo” como as mais citadas pelos participantes dos

treinamentos de mediação quando solicitados a indicarem o que lhes vêm à mente ao abordarem o tema conflito. Pode-se afirmar que conflito é dissenso, tratando-se de fenômeno inerente às relações humanas e fruto de percepções e posições divergentes (VASCONCELOS, 2018).

O conflito que aqui nos interessa, registre-se, é o interpessoal, e mais especificamente aquele que se desenrola no seio de uma organização, especialmente no ambiente das Instituições Federais de Ensino Superior. Dada a sua natureza de diversidade e complexidade, possuem regramentos normativos específicos para identificar e lidar com situações de desarmonias funcionais. E mais. Aqui, importa a espécie de conflito capaz de repercutir na matéria disciplinar, ou seja, por supostamente ser capaz de ofender os deveres ou proibições dos servidores públicos.

Adotamos como definição de conflito a seguinte: conflito é, em regra, um processo que tem na percepção um fator determinante, manifesto em oposição excessiva a uma ação ou pessoa, gerando tensão entre as partes envolvidas, e resultando em uma ruptura da harmonia desejável nas relações interpessoais, capaz de repercutir na matéria disciplinar, notadamente por tangenciar os direitos e deveres dos servidores públicos.

Aspecto merecedor de destaque é a noção de percepção, por parte dos envolvidos, sobre a existência do conflito. Obviamente que o conflito não poderia ser subestimado a ponto de considerá-lo apenas e simplesmente um resultado de percepção. Mas, e parece-nos de difícil refutação, conflito é, também ou antes de tudo, um ato de percepção por parte dos envolvidos. Nesse sentido, embora digno de ressalva, Robbins (2005, p. 326) destaca que “O conflito precisa ser percebido pelas partes envolvidas; a existência ou não do conflito é uma questão de percepção”.

Ainda segundo Robbins (2005, p. 326), “Se ninguém tiver noção da existência do conflito, há um acordo geral de que ele não existe”. Uma ressalva, porém, precisa ser dita. Dada a existência de aplicação cogente de normas e princípios do Direito Administrativo à Administração Pública em geral, e às IFES em particular, há de se registrar que mesmo em situações nas quais os atores envolvidos não identifiquem

ou percebam o conflito, o caso concreto pode invocar a atuação disciplinar e correcional, vez que para além da vontade e percepção dos envolvidos, a obediência a padrões e diretrizes comportamentais tem aplicação e fiscalização obrigatória.

Note-se, todavia, que é possível estarmos diante de uma situação aparentemente conflituosa, ao menos na percepção de um dos atores envolvidos, e que a resolução desse mesmo conflito se dê exclusivamente no campo de alteração ou aperfeiçoamento da percepção do indivíduo sobre a relação conflituosa, sem necessariamente alterar tarefas, processos ou realocação dos envolvidos.

Identificar o conflito como vantajoso ou desvantajoso, necessário ou dispensável, pode orientar as medidas a serem adotadas em situações conflituosas. No nosso sentir, é a partir da visão que a organização possui de conflito que suas ações poderão ser melhor compreendidas e planejadas.

Importante destacar, outrossim, que o valor atribuído ao conflito organizacional tem se modificado ao longo dos anos. Segundo as escolas da administração, apresentam-se as diferentes visões acerca do conflito, a saber, as visões tradicional/clássica, relações humanas e interacionista, sem ignorar a possibilidade de eventual existência de outras visões catalogadas.

A visão tradicional, relacionada à abordagem clássica da administração, dominante até a década de 1940, considera o conflito como algo negativo para a instituição, não concebendo a existência de uma finalidade proveitosa, pois esgota as energias e recursos e afasta a atenção dos gerentes, devendo, portanto, ser evitado (VECCHIO, 2008).

A partir da abordagem das relações humanas - predominante do final dos anos 1940 até metade da década de 1970 - há uma transição na visão de conflito, argumentando-se que se trata de uma ocorrência natural e inevitável nos grupos e organizações (ROBBINS, 2005). Uma das primeiras a se opor ao pensamento tradicional foi Follett (1997), que conclama uma mudança na concepção de conflito, a fim de não o pré-julgarmos nem bom nem mau, mas o admitirmos sem julgamentos éticos prévios e, considerando ser inevitável, utilizá-lo a nosso favor.

De acordo com Dimas e Lourenço (2011), na escola das relações humanas a procura é pelas condições necessárias à eliminação e regulação do conflito de forma pacífica e consensual, considerando o aumento da eficácia organizacional. Vecchio (2008) afirma que nesta abordagem o conflito é tido como produto inevitável da vida organizacional, que pode gerar resultados positivos caso gerenciado apropriadamente ou afetar o desempenho se tratado de forma errada ou ignorado. O conflito, na visão das relações humanas, é inerente e até mesmo inevitável, e o que será decisivo para dizer se houve proveito ou não para os indivíduos e para a organização, será como se deu a gestão do conflito.

O conflito na visão interacionista surge com as abordagens contemporâneas da administração - sistêmica, contingencial e cultural - propondo que o conflito, além de trazer possíveis benefícios para a organização, é necessário para o desempenho eficaz de um grupo (ROBBINS, 2005).

Na visão interacionista, o conflito deixa de ser algo ontologicamente ruim, prejudicial ou patológico, e passa a ser compreendido como algo positivo e merecedor de estímulos, uma vez que contribui para a produção de ideias e a curiosidade, e para soluções criativas para os problemas. O conflito não é agora uma barreira a ser evitada, mas verdadeira “mola de impulso”, estimulando e gerando competitividade, que por sua vez gera maior esforço das partes envolvidas e com isso resultados melhores e benéficos para a organização (RICCI; LIMA; BEGNAMI, 2017).

A Universidade enquanto ambiente plural, heterogêneo e complexo, defensável a ideia de que o conflito deve ser constantemente gerido e, além disso, provocado. A ideia de provocar o conflito, como por exemplo pela admissão de pessoas de distintas realidades e a junção de outros setores, com vistas a um maior dinamismo e produtividade no setor, é o foco dessa escola.

Mais do que valorar se conflitos interpessoais são necessários, positivos ou negativos para uma organização ou instituição, importa a compreensão de que tais conflitos são inerentes ao relacionamento humano, não podendo, todavia, traduzirem-se em obstáculos à efetivação da busca pelo bem comum, fim último da Administração Pública. E assim sendo é que as instituições, e aqui interessa a

repercussão no âmbito das IFES, devem encontrar formas de gerir adequadamente os conflitos nelas existentes, mitigando os malefícios e maximizando os benefícios oriundos dessas relações.

2.2 GESTÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conflito é inerente à vida em sociedade. Não seria crível que instituições tão plurais e tão complexas quanto o são as Universidades Públicas estejam imunes às ocorrências dos mais variados conflitos, e aqui apegamo-nos aos chamados conflitos interpessoais.

Estamos falando de Administração Pública e, por óbvio, é requerido que os servidores públicos tenham a capacidade de bem lidar com problemas a serem resolvidos. Todavia, a dinâmica da vida costuma ser bem mais célere do que as letras da lei e atos normativos. É bem verdade que é esperado do servidor público o trato para com os demais servidores e usuários seja nos trilhos da urbanidade e em atenção a valores e regras socialmente aceitáveis e recomendadas, em manifestação de um comportamento dentro de um padrão médio de conduta. Não raras vezes, porém, os desvios de conduta ocorrem e colocam em xeque todo o trabalho de uma equipe e mesmo o atingimento dos fins da Universidade e do interesse público.

Os processos disciplinares tradicionais são extremamente onerosos financeiramente e, na maioria das vezes, ainda fincam o preço da quebra da confiança e da desarmonia nas relações de trabalho. Nesses processos, não raras vezes, suscita-se a figura de um vencedor, do outro lado percebida situação como impunidade, injustiça, perseguição etc.

Havendo conflito interpessoal - e haverá - a Administração Pública não pode se furtar de encontrar e utilizar-se da solução mais adequada em conformidade aos valores humanos envolvidos e ao interesse público que orienta suas ações. Nessa linha, o processo disciplinar, em tais matérias, apresenta-se como medida excepcional, passível de utilização quando esgotados os meios de negociação, orientação, mediação ou outra ação do âmbito da estrutura da gestão de pessoas.

O servidor público, ao assumir um cargo público assume também uma série de deveres e se compromete a abster-se de um conjunto de proibições para o bom e

adequado desempenho de seu mister. O comando legal determina, por outro lado, que sempre que a Administração Pública tiver ciência da prática de irregularidade por parte de servidor, estará obrigada à pronta apuração, conforme artigo 143 da Lei 8.112/90: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.” (BRASIL, 1990).

Considerando que o processo administrativo disciplinar “é 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, art. 148), importa registrar ser medida de elevado custo para a Administração, e de consequências profundas também para as partes envolvidas.

A instauração de processos disciplinares para solucionar conflitos interpessoais entre servidores públicos acaba sendo o caminho encontrado pelo gestor na medida em que em diversas situações os fatos que a ele chegam são facilmente enquadrados em tipos administrativos, ou seja, a legislação atribuiu em alguma medida certa ilicitude à conduta.

Imaginemos, por exemplo, uma situação em que um servidor, ao chegar ao seu ambiente de trabalho, por alguma razão desconhecida, passa a tratar de forma ríspida seu colega de trabalho, afastando nesse trato a cordialidade esperada. Isso, em tese, autorizaria a instauração de um processo disciplinar, a rigor do dito no art. 116, XI- tratar com urbanidade as pessoas. (BRASIL, 1990). Mas, muito provavelmente, eventual processo disciplinar não teria o condão de adentrar nas razões do conflito, e não raras vezes ignoraria a pacificação e reconstituição das relações de trabalho. Tradicionalmente, o processo disciplinar se presta a identificar autoria e materialidade, e uma vez identificados, a consequência é a aplicação de uma das penalidades disciplinadas pela própria Lei.

Na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por exemplo, a gestão de conflitos se dá de modo descentralizado e também em sua grande parte por chefias sem o treinamento adequado para tal mister. Em não raras situações, a constatação da existência de conflitos interpessoais deságua na deflagração de

processo administrativo disciplinar. De todo modo, seja sob a perspectiva da economicidade ou mesmo da dignidade humana ou das relações sociais no trabalho, mostra-se premente uma mudança no tratamento dos conflitos interpessoais nas Universidades, primando-se pela utilização de formas consensuais e autocompositivas de resolução de conflitos, evitando-se que essas situações conflituosas se transformem em onerosos processos disciplinares ou mesmo em crises institucionais.

2.3 CONSENSUALIDADE E AUTOCOMPOSIÇÃO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma Administração Pública capaz de estabelecer diálogo com o cidadão é algo desejável. Afinal, o cidadão é a razão de ser de todo o aparato do Estado. A inserção de uma relação dialógica aponta para a substituição do direito administrativo tradicional, notadamente da ideia de supremacia dos interesses do Estado sobre os interesses dos particulares (EIDT, 2015).

Cristóvão (2017) sustenta a necessidade de uma superação do paradigma tradicional do direito administrativo que funda suas ações numa pretensa busca por um indelimitado interesse público, entregando à Administração Pública uma série de poderes e prerrogativas. Talvez realmente precisemos afinar nosso diálogo e buscar a dialética na busca pela requerida harmonia do Estado constitucional de Direito e de uma Administração Pública democrática, em oposição a qualquer ideia de uma ação estatal embasada em modelo autoritário, imperativo e autocrático de Administração Pública.

A visão tradicional do direito administrativo propõe a legalidade como repositório das mais elevadas expectativas democráticas e de contenção do poder. Todavia, essa visão tradicional centrada na sacralização da legalidade fracassou. (CYRINO, 2017). Nasce, então, a possibilidade, ou mesmo a necessidade, de construção de um direito administrativo voltado para valores que busquem maior efetividade aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana.

O art. 37 da Constituição de 1988 elenca a legalidade como um dos princípios que devem orientar a atuação da Administração, ao lado da eficiência, por exemplo. (BRASIL, 1988). Os princípios, aliás, como ensina Barroso (2001), agregam valores,

condicionam a atuação do intérprete, e por sua abstração devem auxiliar na unidade do sistema, não havendo que se falar em hierarquia entre princípios e regras constitucionais. Não se torna mais aceitável uma leitura do direito administrativo e da Administração Pública e partir e circunscrita aos textos de Lei. É requerido acolher valores que emanam da própria ideia de Estado Democrático de Direito. A consensualidade e a resolução harmoniosa dos conflitos nos parece um desses valores que invocam observação.

O direito administrativo brasileiro caminha para a consensualidade. Dentre as várias medidas legislativas que de alguma forma contribuíram para essa percepção, destacamos a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, notadamente após as alterações introduzidas pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 1942).

Veja-se, ainda, que o art. 32 da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que veio regulamentar a mediação no âmbito da administração pública, previu que os entes federativos poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver. Destaque-se, todavia, neste artigo não consta a possibilidade de conflitos envolvendo servidores públicos, 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, 2015).

Há, porém, diversa legislação indicando novos caminhos no trato do conflito perante o Estado. Veja, para corroborar esse entendimento, que o art. 3, § 2º, do Código de Processo Civil estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. É 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, 2015).

Dentre os muitos argumentos que poderiam ser invocados com o fim de sustentar a viabilidade racional e jurídica da consensualidade na Administração

Pública, inclusive em situações de menor potencial ofensivo, invoque-se o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da CRFB/88. (BRASIL, 1988). Ademais, para além da economicidade e eficiência, a adoção de meios consensuais na resolução de conflitos invoca a efetiva pacificação das relações pessoais e de trabalho, contribuindo para uma melhor qualidade de vida e um ambiente mais equilibrado e saudável.

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”. Vislumbra-se neste dispositivo um caminho normativo para a adoção dos chamados acordos substitutivos (BRASIL, 1942).

Uma importante sinalização no sentido de substituição da forma tradicional de resolução de conflitos na Administração Pública via instauração de processo disciplinar é a adoção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que possibilita a suspensão ou não instauração do processo disciplinar mediante a aceitação de um acordo entre o servidor acusado e a Instituição. Trata-se de instrumento previsto na Instrução Normativa n. 04, publicada em 21 de fevereiro de 2020 pela Controladoria-Geral da União, de aplicação no âmbito do Poder Executivo Federal. (BRASIL, 2020).

O TAC pode ser celebrado apenas nas situações relacionadas a infrações consideradas de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas puníveis com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do art. 129 da lei n. 8.112/90. Por meio do TAC o servidor se compromete a ajustar sua conduta e observar os deveres e proibições previstos em lei (art. 3º). O TAC poderá ser oferecido ou firmado antes ou durante o curso dos procedimentos disciplinares, a partir de proposição da autoridade competente para instauração do processo, pela comissão processante ou mesmo pelo servidor interessado (art. 5º). Neste último caso, ou seja, partindo do próprio servidor público e em procedimento disciplinar em curso, o prazo para tanto será de até 10 dias, contados do recebimento da notificação da sua condição de acusado (art. 5º, § 1º). (BRASIL, 2020).

Além disso, o servidor acusado não pode ter firmado TAC nos últimos dois anos, nem possuir registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais, ou ter ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública, conforme art. 2º. A nova regulamentação do TAC suprimiu a necessidade de que o servidor acusado assumisse que praticou a irregularidade, aspecto que inclusive deveria constar no termo a ser celebrado. O termo é registrado nos assentos funcionais do servidor (art. 2º, I). (BRASIL, 2020). Embora o TAC apresente vantagens, a exemplo da economia de recursos e não continuidade da via disciplinar, o registro no assento funcional e mesmo o prazo em que o servidor será fiscalizado a fim de dar cumprimento ao compromisso de ajustamento de conduta celebrado revelam-se desvantagens a serem consideradas.

O TAC, porém, não é a melhor demonstração de consensualidade e autocomposição na resolução de conflitos que se passam na Administração Pública. Em certa medida até há uma atenuação do rigor da instauração ou continuidade de um processo disciplinar, mas não se configura como medida apta a restaurar laços ou manter a harmonia das relações no ambiente de trabalho. Não parece ser esse seu objetivo.

Uma relevante barreira para a adoção dos meios consensuais de resolução de conflitos, mesmo aqueles que viessem a ser considerados como tipificados como ilícitos administrativos, é a premissa principiológica da indisponibilidade do interesse público. Ocorre que a LINDB, lei de interpretação geral do direito brasileiro, foi alterada e possibilitou com mais nitidez a adoção de meios “alternativos” ou mesmo consensuais na resolução das mais variadas controvérsias, que aqui indicamos por incluir os conflitos interpessoais com ocorrência no âmbito da Administração Pública.

Neves e Pereira Filho (2015), em artigo no qual sustentam o dever de consensualidade na Administração Pública, pontuam que o dever de busca da consensualidade se funda na exigência de legitimidade, reinterpretação do interesse público, nova sistemática processualística etc., e concluem que há, portanto, um dever de consensualidade a que todos os administradores públicos estão submetidos.

Não se deve tolerar um Estado que despreza a eficiência e a economicidade a ponto de por vezes gastar cerca de R\$ 41.000,00 (NÓBREGA, 2015) para resolver no processo administrativo disciplinar uma situação de conflito interpessoal que poderia ser completamente dirimida a partir de um diálogo entre as partes. Ademais, para além da economicidade e eficiência, a adoção de meios consensuais na resolução de conflitos invoca a efetiva pacificação das relações pessoais e de trabalho, contribuindo para uma melhor qualidade de vida e um ambiente mais equilibrado e saudável.

Assim, qualquer diretriz ou medida no sentido de viabilizar a adoção de meios consensuais de resolução de conflitos que obstem a deflagração ou continuidade de processos disciplinares devem atentar a este prazo, vez que se frustrada a tentativa conciliatória, a medida imposta pela Lei, em havendo constatação de materialidade, é a instauração de processo disciplinar pela autoridade competente.

3 METODOLOGIA

Trata-se o artigo de uma revisão de literatura, realizada por meio de material publicado em livros, artigos e revistas especializadas, visando fundamentar a pesquisa e revelar a compreensão da doutrina especializada acerca do tema aqui ventilado. 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 legislação pertinente ao tema.

No que diz respeito 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. Silveira e Córdova (2009) explicam que a pesquisa qualitativa não se preocupa com aspectos quantitativos, mas tem como foco o aprofundamento da compreensão de uma organização, grupo, etc. A ideia aqui é

aprofundar o conhecimento a respeito da gestão e resolução dos conflitos interpessoais na Administração Pública.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Após exaustivos estudos elaborados na pesquisa bibliográfica, abordando como temáticas os aspectos relacionados ao conflito, a gestão de conflitos na Administração Pública, e a consensualidade e autocomposição na resolução de conflitos na Administração Pública, foi possível trazer para discussão relevantes fatores sobre a possibilidade de utilização da consensualidade na resolução de conflitos interpessoais na Administração Pública, notadamente nas Instituições Federais de Ensino Superior, em substituição à via tradicional de instauração de processos administrativos disciplinares.

O processo administrativo disciplinar, além de não possibilitar o adequado diálogo entre as partes, e por isso não proporcionar qualquer contribuição para o restabelecimento da harmonia nas relações de trabalho, mostra-se ineficiente e custoso, vez que envolve considerável aparato da máquina pública, contando com infraestrutura e pessoal para condução desses processos. Trata-se de um caminho custoso em vários sentidos.

Por outro lado, a consensualidade enquanto orientação para gestão de conflitos interpessoais possibilita a identificação do efetivo problema que levou as partes àquele momento. Trata-se de caminho mais humanizado e preocupado com o impacto desses processos na vida do trabalhador. A consensualidade promove o diálogo entre as partes, e preocupa-se na manutenção dos vínculos entre os envolvidos.

A Administração Pública possui amparo legal para adoção de meios consensuais para a resolução de conflitos, além de amparo na própria Constituição, seja na ideia de dignidade da pessoa humana, seja nos princípios que a orientam. Ademais, o direito administrativo tem caminho no sentido da adoção da consensualidade, sendo várias legislações que demonstram isso, conforme esboçado. Embora o TAC seja um desses indicativos de substituição ou atenuação do processo administrativo disciplinar, ainda falta espaço para o diálogo.

Do exposto, infere-se que a Administração Pública tem adotado a consensualidade, mas muito ainda precisa ser buscado. Conforme sustentou-se, a Universidade, recorte epistemológico deste artigo, é ambiente pública e complexo. As relações humanas que nela se desenvolvem são igualmente distintas e complexas e tornam indispensável o diálogo como instrumento de compreensão e resolução dos conflitos, que não inerentes às relações humanas.

Conforme indicado pela literatura, os conflitos são inevitáveis e precisam ser adequadamente geridos, sob pena de disfuncionalidades e surgimento de obstáculos aos objetivos da própria Administração. Os conflitos interpessoais, que têm forte fundamento na percepção e emoção dos envolvidos, invocam a adoção da consensualidade.

Na Administração Pública, a exemplo do que ocorre na Universidade Federal de Santa Catarina, a gestão de conflitos costuma se realizar de modo descentralizado. Superadas as possibilidades de resolução pelas “chefias imediatas”, a situação costuma desaguar na instauração de processos disciplinares, o que de certo modo desestabiliza ainda mais as relações de trabalho. Assim, seja sob a perspectiva da economicidade ou mesmo da pacificação das relações de trabalho, há de projetar a utilização de meios consensuais em substituição ao tradicional processo administrativo disciplinar.

Na terceira seção da fundamentação teórica restou demonstrada a viabilidade jurídica de utilização da consensualidade na resolução de conflitos interpessoais. Exemplificativamente, cita-se o art. 3, § 2º, do Código de Processo Civil, que estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. (BRASIL, 2015). Destaca-se que o art. 27 da LINDB registra a possibilidade dos chamados “acordos substitutivos”. (BRASIL, 1942).

Os conflitos interpessoais em organizações tão complexas e plurais como o são as Universidades são inevitáveis. Infere-se que é possível que a Administração Pública adote meios consensuais para a resolução desses conflitos. Esse caminho é não apenas mais eficiente e econômico, como também se mostra adequado à pacificação e harmonização das relações de trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a Administração Pública tem à sua disposição um instrumento legal para lidar com os litígios e conflitos interpessoais que lhe são apresentados. Trata-se do processo administrativo disciplinar, cujo desfecho, se atingida a plenitude de sua função, será aplicação de uma penalidade. No regime disciplinar essa penalidade vai da advertência, passa pela suspensão e pode chegar até mesmo à demissão.

Ocorre que, ao menos no caso dos conflitos interpessoais, essa “solução” processual parece ser incapaz de abrigar os reais interesses das partes envolvidas, ou ao menos possibilitar-lhes o mínimo diálogo. Em um processo disciplinar, quando, em raro momento, as partes em conflito estão em contato o clima é de animosidades, acusações e insegurança.

O presente artigo teve como objetivo geral verificar se é possível a utilização da consensualidade na resolução de conflitos interpessoais, em substituição à via tradicional de instauração de processos administrativos disciplinares. Foram estabelecidos três objetivos específicos: i) destacar aspectos relacionados ao conflito, notadamente o interpessoal; ii) ressaltar a importância da gestão de conflitos interpessoais na Administração Pública; iii) apresentar a consensualidade e a autocomposição como formas de resolução de conflitos interpessoais na Administração Pública, notadamente nas IFES.

As relações humanas são dinâmicas e torna-se praticamente inevitável a ocorrência de conflitos interpessoais. No ambiente de trabalho, notadamente na Administração Pública, esses conflitos organizacionais têm repercussão na seara disciplinar. Nesse sentido, torna-se imprescindível a compreensão acerca das visões existentes sobre o fenômeno conflito, bem como de que a maneira a Instituição fará a gestão desses mesmos conflitos interpessoais. A primeira seção da fundamentação teórica abordou esses aspectos.

Não raras vezes é possível o pronto enquadramento de situações de conflitos entre servidores como sendo também ilícito administrativo, o que invoca aplicação do art. 143 da Lei n. 8.112/90, que determina que quando a autoridade

administrativa estiver diante de ilícito administrativo deve imediatamente instaurar procedimento disciplinar (processo administrativo disciplinar propriamente dito ou sindicância). (BRASIL, 1990). Ademais, dada a amplitude da estrutura da máquina pública, o “gestor” inicial dos conflitos interpessoais acaba sendo a chefia imediata, o qual precisaria contar com um adequado treinamento e qualificação para tratamento dessas situações. A solução encontrada, em muitos dos casos, acaba sendo, efetivamente, a deflagração de processo disciplinar, mesmo para situações que poderiam facilmente ser resolvidas com uma boa medida de diálogo. Esse diagnóstico foi possível inferir a partir da seção do exposto na seção dois, notadamente.

Percebe-se, portanto, que a Administração Pública em geral, e as IFES em particular, possui um cenário propício à adoção de medidas que objetivem a mitigação e adequado tratamento do crescente número de casos de conflitos interpessoais. O termo de ajustamento de conduta é, talvez, um primeiro passo efetivo dessa necessária mudança, porém distante ainda do ideal. Há amparo na legislação para maiores avanços na gestão de conflitos interpessoais, que utilize adequadamente os meios consensuais de resolução de conflitos, a exemplo da mediação, e contribua para a economicidade, eficiência e, sobretudo, para a humanização e pacificação das relações de trabalho em tempos cada vez mais conflituosos e desafiadores. A seção três da fundamentação teórica cumpriu o objetivo de apresentar a consensualidade e a autocomposição como formas de resolução de conflitos interpessoais na Administração Pública, notadamente nas IFES.

Ao final, observa-se o atingimento do objetivo geral, consubstanciado na verificação da possibilidade de utilização da consensualidade na resolução de conflitos interpessoais, em substituição à via tradicional de instauração de processos administrativos disciplinares. Isso fornece resposta positiva ao problema de pesquisa formulado.

A reflexão acerca da necessidade de substituição dessa forma tradicional de resolução de conflitos pela via do processo disciplinar, por meio de uma nova concepção, baseada na consensualidade e na autocomposição, com participação dos próprios envolvidos, é temática que ainda precisa ser discutida. Como sugestão

para trabalhos futuros, considerando-se a importância do tema, sugere aprofundamento dos aspectos aqui levantados.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, nº 1, 2001.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6ª Edição. Brasília/DF, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 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 25 de out. de 2020.

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. Acesso em: 01 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 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. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 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. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Acesso em: 26 set. 2020.

CAPPI, Ricardo. Mediação e Prevenção da Violência. *In: **Mediação popular: uma alternativa para a construção da justiça.*** Organiz. Marília L Inomanto Veloso, Simone Amorim e Vera Leonelli. Rev. Eliane Pinheiro. 1. ed., Salvador: 2009.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado democrático de direito como princípio constitucional estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública democrática. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 3, n. 3, p. 575-604, 2017. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/3/2017_03_0575_0604.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, vol. 274, p. 175-208, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>. Acesso em: 21 out. 2020.

DIMAS, Isabel Dórdio; LOURENÇO, Paulo Renato. Conflitos e Gestão de Conflitos em Contexto Grupal. **Imprensa da Universidade de Coimbra.** Coimbra, 2011. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/31230/1/4-%20psicologia%20das%20organiza%C3%A7%C3%B5es.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 22 out. 2020.

EIDT, Elisa Berton. Os institutos da mediação e da conciliação e a possibilidade de sua aplicação no âmbito da administração pública. **RPGE.** Porto Alegre, v. 36 nº 75, p. 55-74, 2015.

FOLLETT, Mary Parker. **Profeta do gerenciamento.** Tradução de Eliana Hiocheti e Maria Luiza de Abreu Lima. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

GRILLO, Antônio Niccoló. **Gestão de Pessoas: princípios que mudam a administração universitária.** Florianópolis: C&W Publicações, 2001.
MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria et al. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

MARTINELLI, Dante P.; ALMEIDA, Ana Paula de. **Negociação e solução de conflitos**: do impasse ao ganha-ganha através do melhor estilo. São Paulo: Atlas: 2006.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 55, n. 218, abr./jun. 2018, p. 63-84. Disponível em: file:///C:/Users/Margareth/Downloads/rii_v55_n218_p63.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

NÓBREGA. Antonio 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: 01 nov. 2020.

RICCI, Lucas; LIMA, William Ferreira; BEGNAMI, Patrícia dos Santos. Gestão de conflitos no ambiente organizacional: Uma análise teórica. **Revista Espacios**. vol 38, nº 24, 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n24/17382427.html>. Acesso em: 20 out. 2020.

ROBBINS. Stephen P. **Comportamento organizacional**. Tradução Reynaldo Marcondes. 11 ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2005.

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.

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

VECCHIO, Robert P. **Comportamento organizacional**: conceitos básicos. Tradução Roberto Galman. 6 ed. norte- americana. São Paulo: Cenage Learning, 2008.