



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

CIJAME DA COSTA SOARES JUNIOR

**AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A
VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS
EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES**

**JOÃO PESSOA
2021**

CIJAME DA COSTA SOARES JUNIOR

**AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A
VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS
EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Me. Juliana Coelho
Tavares Marques

**JOÃO PESSOA
2021**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S676a Soares Junior, Cijame da Costa.

Autocomposição no âmbito da administração pública federal: a viabilidade da aplicação da mediação na solução de conflitos em processos administrativos disciplinares / Cijame da Costa Soares Junior. - João Pessoa, 2021.

60 f.

Orientação: Juliana Coelho Tavares Marques.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Processo administrativo disciplinar. 2. Mediação. 3. Autocomposição de conflitos. 4. Administração pública. 5. Lei de Mediação. I. Marques, Juliana Coelho Tavares. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

CIJAME DA COSTA SOARES JUNIOR

**AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A
VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA MEDIAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS
EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Me. Juliana Coelho
Tavares Marques

DATA DA APROVAÇÃO: 16 DE JULHO DE 2021

BANCA EXAMINADORA:

**Profa. Me. JULIANA COELHO TAVARES MARQUES
(ORIENTADORA)**

**Prof. Me. FRANCISCO DE ASSIS DIEGO SANTOS DE SOUZA
(AVALIADOR)**

**Prof. Me HECTOR RUSLAN RODRIGUES MOTA
(AVALIADOR)**

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Terezinha, por ser a fonte da minha formação, por prestar o apoio certo nas horas mais difíceis e por acreditar em mim acima de tudo.

Ao meu pai, Cijame, por ter me apresentado ao mundo do Direito, por me apoiar a seguir no curso e por estar ao meu lado sempre que precisei.

Aos meus irmãos Elayne e Sijeimes, por aguentarem minhas brincadeiras com humor e carinho, pelos incentivos e pelas muitas histórias que criamos e vivemos juntos.

Aos meus cunhados Walber, Cecília, Isabela e Ivson, pelo carinho, amizade e fraternidade com que envolvem minha vida.

Aos meus sobrinhos Mateus, Clara, Sijeimes e Fernanda, por me proporcionarem a oportunidade de voltar a ser criança e por todas as bagunças que fizemos e ainda vamos fazer.

Aos colegas e amigos que fiz durante o curso, pela parceria, pelos estudos coletivos e por serem tão carinhosos com minha filha, que várias vezes me acompanhou às aulas.

Aos professores e técnicos do CCJ, por todos os ensinamentos, por todas as dúvidas sanadas e por todo o apoio sem o qual eu não teria conseguido terminar a jornada.

À UFPB, minha outra casa, onde eu vivi metade da minha vida enquanto estudante e servidor, por todas as oportunidades que recebi tanto no campo acadêmico quanto profissional.

Aos técnicos e docentes do CE, pelo carinho, compreensão e amizade durante todo este percurso.

Aos meus amigos, que mesmo não podendo ter minha companhia, doaram-se de peito aberto, e pelos bons momentos que sempre passamos juntos.

À minha orientadora, Juliana Marques, pela compreensão, pela força e pelas preciosas contribuições que fez para este trabalho.

Mas, principalmente, agradeço à minha amada esposa, Ju, e à minha filhota, June, pela paciência e pela compreensão com que enfrentaram minha ausência enquanto me dedicava aos estudos e ao trabalho. Pelo afago nas horas que pensei que não iria conseguir, por serem minhas melhores amigas e fonte de motivação. E pelo amor incondicional que recebo todos os dias. Amo vocês!

"Na maioria das vezes, você não precisa de um
novo caminho, mas de uma nova forma de
caminhar."

Bert Hellinger.

RESUMO

Este trabalho monográfico versa sobre a aplicabilidade da mediação de conflitos nos processos administrativos disciplinares (PADs) considerando o conjunto normativo vigente. O crescente movimento em favor da utilização de métodos autocompositivos no ordenamento brasileiro casa perfeitamente com o processo de modernização do Estado, na busca pela eficiência e pacificação social. Apesar dos avanços, ainda se percebe muita resistência na utilização da mediação nos conflitos internos à administração pública. Com a promulgação da Lei nº 13.140/2015, esperava-se uma mudança de panorama, mas a falta de previsão expressa frustrou as expectativas. Apesar disto, sob as lentes do princípio da juridicidade, foi possível reconstruir os conceitos dos princípios da legalidade, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, o que permitiu lançar os alicerces da interpretação que permitiram verificar a viabilidade da utilização da mediação nas persecuções administrativas. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória através da abordagem bibliográfica, utilizando-se livros, artigos, monografias e exposições em eventos como fonte. Na análise das normas, utilizou-se o método interpretativo e integrativo, o que permitiu olhar de outra forma para a mediação e o PAD, inicialmente antagônicos em suas bases principiológicas, permitindo sua compatibilização. Com isso, inicialmente foram estudados os princípios do Direito Administrativo Disciplinar, apresentando o princípio da juridicidade como seu modulador, sob os prismas da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade. Ao se estudar a mediação, foi possível verificar que é um procedimento mais vantajoso do que o PAD tradicional, por ser mais econômico, eficaz e menos desgastante. Quando confrontados, os princípios da mediação se coadunam com os princípios da administração pública, permitindo concluir que este método consensual tem condições de ser imediatamente aplicado também à resolução de disputas em sede de conflitos envolvendo a prática de irregularidades administrativas.

Palavras-chave: Processo administrativo disciplinar. Mediação. Autocomposição de conflitos. Administração pública. Lei de Mediação.

ABSTRACT

This monographic work deals with the applicability of conflict mediation in administrative disciplinary processes (DAP) considering the current normative set. The growing movement in favor of the use of self-composition methods in the Brazilian order perfectly matches the process of modernization of the State, in the search for efficiency and social pacification. Despite the advances, there is still a lot of resistance in the use of mediation in conflicts internal to the public administration. With the enactment of Law No. 13,140/2015, a change of outlook was expected, but the lack of express provision frustrated expectations. Despite this, under the lens of the principle of legality, it was possible to reconstruct the concepts of the principles of legality, supremacy and unavailability of the public interest, which allowed for the laying of the foundations of interpretation that allowed us to verify the feasibility of using mediation in administrative prosecutions. Therefore, an exploratory research was carried out using a bibliographic approach, using books, articles, monographs and exhibitions at events as a source. In the analysis of the norms, the interpretative and integrative method was used, which allowed us to look at mediation and the PAD in a different way, initially antagonistic in their principled bases, allowing their compatibility. Thus, initially the principles of Administrative Disciplinary Law were studied, presenting the principle of legality as its modulator, under the prisms of human dignity, reasonableness and proportionality. When studying mediation, it was possible to verify that it is a more advantageous procedure than the traditional PAD, as it is more economical, effective and less stressful. When confronted, the principles of mediation are consistent with the principles of public administration, allowing the conclusion that this consensual method is able to be immediately applied also to the resolution of disputes in cases of conflicts involving the practice of administrative irregularities.

Key-words: Disciplinary administrative process. Mediation. Self-composition of conflicts. Public administration. Mediation Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEBRAD – CENTRO ÍBERO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

CPC – Código de Processo Civil

MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES

PAD – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

PEC – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL

SRH – SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS

TJ-MG – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

UFG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

UNIFESP – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: ESTUDO PRINCIPOLÓGICO.....	13
2.1 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR...	15
2.1.1 Princípio da Publicidade.....	15
2.1.2 Princípio do Devido Processo Legal.....	16
2.1.3 Princípio da Oficialidade.....	17
2.1.4 Princípio da Gratuidade.....	17
2.1.5 Princípio da Atipicidade.....	18
2.1.6 Princípio da Obediência à Forma dos Procedimentos.....	18
2.1.7 Princípio da Verdade Material.....	19
2.8 PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE COMO NOVO NORTE PARA A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....	20
3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SOLUÇÃO DE CONFLITOS: A MEDIAÇÃO COMO CAMINHO.....	23
3.1 CONFLITOS E DISPUTAS.....	23
3.2 A MEDIAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
3.2.1 Princípios da Mediação.....	26
3.2.2 Vantagens, Eficácia e Limites da Mediação em Processos Administrativos Disciplinares.....	30
3.2.2.1 Vantagens da mediação.....	30
3.2.2.2 Eficácia da mediação.....	32
3.2.2.3 Limites da mediação.....	33
4 DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.140/2015 (LEI DE MEDIAÇÃO) AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES.....	36
4.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, MEDIAÇÃO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	36
4.1.1 Da Legalidade da Aplicação da Lei de Mediação.....	37
4.1.2 Da Legalidade da Aplicação da Mediação Face ao Código de Processo Civil.....	39
4.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE X PRINCÍPIO DA CONFIDENCIALIDADE.....	41
4.3 DA RESSIGNIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.....	43

4.4 EXPERIÊNCIAS REAIS: A PRÁTICA DA LEI DE MEDIAÇÃO.....	45
4.4.1 As Ouvidorias como Locais de Mediação.....	45
4.4.2 Centros de Mediação já Criados no Âmbito da Administração Pública Federal.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Embora existam registros da aplicação de métodos autocompositivos de solução de conflitos ao longo da história, somente nos últimos trinta anos é que o movimento em favor da utilização de soluções pacíficas ganhou força (VELOSO, 207, p. 20-23). Com isso, métodos como a arbitragem, a mediação e a conciliação passaram a ser mais utilizados como alternativa ao desgastante processo judicial.

Em algumas legislações, inclusive, a conciliação é etapa necessária e anterior à apreciação judicial da questão, embora, na prática, muitas vezes as audiências só ocorram por mera formalidade e não concretizem seus reais objetivos.

Paralelo a isto, na década de 1990, o Brasil passou a experimentar uma intensa reforma administrativa. No bojo de tais mudanças, buscou-se a evolução do modelo burocrático de administração, onde havia uma confusão entre os interesses coletivos e os interesses do Estado, para o modelo chamado gerencial, mais focado no interesse coletivo e na pessoa, buscando uma prestação mais eficiente dos serviços públicos (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 10-11).

No campo disciplinar administrativo, há registros do quão desgastante o procedimento vigente na legislação brasileira pode se tornar tanto para a administração pública quanto para os envolvidos. Envolve o tempo despendido com o procedimento e o abalo psicológico a que estão sujeitos os envolvidos, além dos gastos públicos necessários para condução da persecução disciplinar.

Se antes havia passado quase despercebido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tratou de jogar um holofote sobre o tema com a edição da Resolução nº 125/2010, que instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos. Mesmo limitado pela sua competência normativa ficar adstrita ao âmbito do Poder Judiciário, a iniciativa daquele conselho impulsionou as discussões, lançando os alicerces que, mais tarde, permitiriam que a adoção de métodos autocompositivos chegasse à esfera de atuação da administração pública.

O anseio da doutrina acabou por materializar-se no ano de 2015, com a promulgação do novo Código de Processo Civil (CPC) e da Lei nº 13.140/2015, que recebeu a alcunha de Lei da Mediação. Além de regulamentar o procedimento a ser usado por particulares nos âmbitos judicial e extrajudicial, esta lei também permitiu sua utilização no âmbito da administração pública, tanto na aplicação aos conflitos entre órgãos e entidades, quanto nas contendas envolvendo particulares e o Estado.

Infelizmente, o legislador não foi claro o suficiente para estimular sua aplicabilidade imediata à pacificação de conflitos envolvendo os agentes e a administração pública, principalmente no curso do processo administrativo disciplinar (PAD). Restando aos pensadores do direito¹ o trabalho de conciliar os dispositivos normativos contidos na lei com os princípios que regem a administração pública.

Desta forma, o presente trabalho pretende responder a seguinte pergunta: os dispositivos normativos da Lei de Mediação podem ser aplicados no âmbito dos PADs na esfera federal? Para tanto, parte-se do estudo dos princípios inerentes ao procedimento disciplinar administrativo tradicional. Também estuda-se o instituto da mediação, bem como seus princípios, vantagens, eficácia e limites. Por fim, analisa-se a compatibilidade entre os princípios e normas referentes à mediação e o PAD, tendo como foco com a base principiológica que rege a administração pública federal.

A escolha pelo tema nasceu de uma rápida passagem como membro de uma comissão permanente de PAD num centro de ensino de uma universidade pública federal. Lá foi possível perceber como a persecução disciplinar é fria, bem como que os membros que lá atuavam não recebiam treinamento adequado, salvo por interesse próprio. Some-se a isso os conhecimentos adquiridos no seio da Disciplina Mediação e Arbitragem que permitiram ver alternativas ao procedimento tradicional.

Na persecução dos objetivos traçados, foi realizada uma pesquisa do tipo exploratória, uma vez que o foco foi o de desenvolver, esclarecer e modificar as ideias apresentadas sobre mediação e sobre o Direito Administrativo Disciplinar (HENRIQUES; MEDEIROS, 2017, p. 97).

Para tanto, valeu-se da abordagem bibliográfica, onde foi utilizado como fonte o conhecimento publicado em doutrinas, trabalhos monográficos, artigos e exposições em eventos, que permitiram mergulhar nos conceitos para apropriação das contribuições teóricas fundamentais (HENRIQUES; MEDEIROS, 2017, p. 104).

Quanto à análise das normas e da doutrina especializada, foi empregado o método interpretativo e integrativo, que permitiu olhar de outra forma para ambos

¹ Para uma melhor compreensão da utilização desta terminologia em detrimento da famigerada “operadores do direito”, recomenda-se a leitura do artigo de Monaliza Montenegro (MONTENEGRO, Monaliza. Por mais pensadores e menos operadores do Direito. **Justificando**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.justificando.com/2015/07/17/por-mais-pensadores-e-menos-operadores-do-direito>. Acesso em: 30 jun. 2021).

os procedimentos, inicialmente antagônicos em suas bases principiológicas, permitindo sua compatibilização.

Assim, inicialmente será apresentado o alicerce de princípios que regem o instituto do PAD, bem como do panorama da juridicidade, delineado pelo neoconstitucionalismo, que enseja uma mudança de perspectiva e reconstrói o princípio da legalidade sob os prismas da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em seguida, adentrando-se no estudo da mediação como caminho viável para pacificação de conflitos em investigações disciplinares, serão elencados seus princípios, apresentada sua eficácia e suas vantagens em relação ao modelo tradicional, bem como verificado se os limites para sua utilização inviabilizariam sua aplicação.

Por fim, será feito um embate entre o conteúdo normativo da Lei de Mediação e o núcleo basilar dos princípios da administração pública para verificar sua compatibilidade, permitindo, ao final, responder ao problema levantado na pesquisa. Complementa-se com a exposição dos marcos normativos de algumas experiências com unidades de mediação já instaurados em organismos da administração pública federal.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: ESTUDO PRINCIPAL

O conceito de administração pública é amplo, como ensina vastamente a doutrina. Carvalho Filho (2017, p. 42) apresenta, para tal termo, um sentido objetivo e um subjetivo. Quando a administração pública é entendida enquanto a função administrativa (gerencial) do Estado, aparece seu sentido objetivo. Quando representa o conjunto de agentes públicos e instituições que executam atividades administrativas, aparece seu sentido subjetivo.

Rafael Oliveira (2021, p. 156) corrobora este entendimento, definindo a administração Pública, em seu sentido subjetivo ou formal, como as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. E, em seu sentido objetivo ou material, como a atividade administrativa do Estado.

E para desempenhar esta atividade administrativa, a administração pública precisa dotar seus servidores de instrumentos que viabilizem sua atuação (CARVALHO FILHO, 2017, p. 66). Estas ferramentas são garantidas pelo exercício dos poderes administrativos, que são extremamente necessários para permitir a concretização do interesse público através desta atuação (OLIVEIRA, 2021, p. 455).

Rafael Oliveira (2021, p. 456) elenca quatro poderes da administração pública:

a) Poder normativo ou regulamentar: consistente na prerrogativa de emissão de atos normativos que possibilitem o cumprimento das leis. Trata-se da competência que o Poder Executivo tem de editar normas, exercendo uma função atípica à sua natureza, desde que exercida dentro de limites legais, podendo regulamentar a legislação, esclarecendo ou detalhando-lhe, permitindo sua concretização.

b) Poder de polícia: que compreende a prerrogativa de limitar ou impedir o exercício de direitos pela população, no interesse coletivo. Através do seu exercício, o Estado pode agir para restringir a liberdade e a propriedade privada, sempre com fundamentos e limites previsto em lei.

c) Poder hierárquico: que pressupõe uma relação de subordinação, característica exclusiva do exercício da função administrativa. Permite que agentes com superioridade hierárquica possa exercer algumas prerrogativas em relação aos subordinados, como emitir ordens, controlar, fiscalizar, determinar ou alterar competências, rever atos, e disciplinar.

d) Poder disciplinar: que consiste na prerrogativa de investigar e punir, garantido o contraditório e a ampla defesa, as condutas infracionais funcionais cometidas por agentes públicos, bem como pelos administrados sujeitos à disciplina administrativa especial (discentes de instituições públicas ou usuários de bibliotecas públicas). Este último faz parte do objeto de estudo do presente trabalho.

Carvalho Filho (2017, p. 66-74) destoa desta classificação, uma vez que não considera a hierarquia e a disciplina como poderes, mas como fatos administrativos, uma vez que se configuram como características relacionadas à organização administrativa. E acrescenta ao rol de poderes o discricionário, consistente na prerrogativa de valorar a conduta do agente público, dentro de limites estabelecidos na lei, podendo decidir quanto à conveniência (certa liberdade na condução do agente) da prática do ato, bem como da oportunidade (decisão quanto ao melhor momento) em que o ato será praticado.

Já Rafael Oliveira (2021, p. 456), prefere não elevar ao status de poderes a discricionariedade e a vinculação - que ele define como a característica que garante que um ato administrativo siga todas as características definidas em lei para sua execução - uma vez que considera ambos como sendo apenas atributos dos outros poderes.

Como já era de se esperar, este trabalho vai adentrar um pouco mais na seara do poder disciplinar.

Ao mesmo tempo em que disciplinar pode ter o sentido de educar, também pode significar obedecer a um conjunto de regras e comportamentos. É nesta segunda asseção que reside o objeto do Direito Administrativo Disciplinar. Segundo Salmon Souza (2021, p.17), é o ramo do Direito Público que regulamenta as relações entre a administração pública e seus servidores, mediante a definição de princípios e regras comportamentais, bem como a estipulação dos procedimentos de apuração e aplicação de sanções à sua transgressão.

De sorte que, quando um agente supostamente pratica uma infração, imbuído do cargo ou função que ocupa, o Estado tem o dever de apurar e punir quando necessário. Segundo Carvalho Filho (2017, p. 549), isto é uma garantia tanto para a administração pública quanto para o agente. Para o autor, é necessário que o procedimento seja formal, ou seja, revestido de etapas e trâmites, para permitir ao investigado a ampla garantia de defesa.

2.1 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Na persecução de seus objetivos, o Direito Administrativo Disciplinar deve seguir princípios na sua aplicação. Existem os princípios constitucionais expressos inerentes à administração pública, e já tão conhecidos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), que devem nortear todo o agir do Estado. Porém, existem também princípios específicos do Direito Administrativo Disciplinar que, segundo Sérgio Pepeu (2004, on-line), são: publicidade, devido processo legal, oficialidade, gratuidade, atipicidade, obediência à forma e verdade material, os quais se passa a abordar.

2.1.1 Princípio da Publicidade

A publicidade é a característica daquilo que é público. É um dos princípios constitucionais da administração pública. Ora, como um ato administrativo poderia ser cumprido ou respeitado se não fosse conhecido do público? E como poderia ser também questionado? É uma incoerência que o próprio texto constitucional cuida de coibir.

Com isso, a publicidade exerce duas funções primordiais: garantir que os atos administrativos sejam conhecidos pelos administrados e, por causa disto, aplicáveis aos mesmos; dar transparência à atividade administrativa, permitindo o controle social dos atos administrativos.

Carvalho Filho (2017, p. 49) cita algumas formas de concretização da publicidade:

1. o *direito de petição*, pelo qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação (art. 5º, XXXIV, “a”, CF);
2. as *certidões*, que, expedidas por tais órgãos, registram a verdade de fatos administrativos, cuja publicidade permite aos administrados a defesa de seus direitos ou o esclarecimento de certas situações (art. 5º, XXXIV, “b”, CF); e
3. a ação administrativa *ex officio de divulgação de informações* de interesse público.

No Direito Administrativo Disciplinar, a publicidade é basilar, uma vez que é essencial para garantir a transparência e rito de todo o curso do processo

disciplinar. Sua falta tem implicações diretas nos prazos processuais, sobretudo os decadenciais e prescricionais.

Segundo Sérgio Pepeu (2004, on-line), não é um requisito de forma do ato administrativo, mas de eficácia e moralidade, definindo-o como o direito ao contraditório na comunicação de todos os atos do processo e na necessidade de motivação da decisão.

Como bem lembra Rafael Oliveira (2021, p. 106), em casos excepcionais, como a investigação de responsabilidade do servidor, em virtude do impacto que tal conteúdo processual possa causar à sua vida, a publicidade pode ser restringida para proteger a intimidade pessoal ou o interesse social, conforme art. 5.º, LX, da Constituição Federal (CF).

2.1.2 Princípio do Devido Processo Legal

Tal princípio tem origem na Carta Magna de 1215, sendo esculpida na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e no texto da CF (PEPEU, 2004, on-line), segundo o qual há a presunção de inocência do indivíduo até que sua culpabilidade seja provada, sendo assegurados todos os meios admissíveis de defesa.

Segundo Rafael Oliveira (2021, p. 586-587), o devido processo legal obriga a administração pública a respeitar os procedimentos e formalidades legais (sentido procedimental), bem como deve pautar sua atuação pela proporcionalidade e razoabilidade, sem cometer excessos (sentido substantivo).

A CF, em seu art. 5º, incisos LIV e LV (BRASIL, 1988, on-line), traz o devido processo legal, e os princípios dele decorrentes (contraditório e ampla defesa), como absolutos, aplicáveis a todo ordenamento jurídico, sem exceções, incluindo-se aí os PADs.

Por contraditório pode-se entender a possibilidade de contrapor-se a toda e qualquer prova produzida no seio de um processo administrativo. Rafael Oliveira (2021, p. 587) define como o “direito das partes serem ouvidas e informadas sobre os fatos, argumentos e documentos relacionados ao processo administrativo, bem como impõe o dever de motivação das decisões administrativas”.

Já por ampla defesa, entende-se a possibilidade do investigado poder defender-se por todos os meios admissíveis. Não se trata somente do direito de

acompanhar todo o curso do processo, mas de atuar de forma positiva sobre tudo o que for produzido, para tentar convencer o julgador de seus argumentos. Segundo Salmon Souza (2021, p. 281), o cerceamento de defesa é causa de nulidade total ou parcial, devendo a autoridade administrativa constituir outra comissão para instauração de novo processo.

2.1.3 Princípio da Oficialidade

A oficialidade pode ser entendida como a capacidade da administração de agir de ofício para investigar possíveis ilícitos administrativos, ou seja, sem precisar de provocação para tanto. Rafael Oliveira (2021, p. 587) e Carvalho Filho (2017, p. 544-545) trazem que este princípio diferencia o processo administrativo do judicial porque este último, em virtude do princípio da inércia da jurisdição, carece de iniciativa da parte, isto é, a máquina judicial só se movimenta quando instada a fazê-lo.

Isto fica ainda mais claro se olharmos para a produção de provas pois no processo judicial, em regra, são as partes que devem indicá-las ou solicitar sua produção através de perícias ou depoimentos, enquanto que no campo administrativo, a própria administração pode requerer diligências, pareceres e laudos, além de poder rever seus próprios atos.

Neste sentido, Carvalho Filho (2017, p. 545) ensina que este princípio permite aos agentes e órgãos encarregados do processo “várias formas de atuação ex officio, como a tomada de depoimentos, a inspeção em locais e bens, a adoção de diligências, tudo enfim que seja necessário para a conclusão do processo”.

A oficialidade ao mesmo tempo em que dá direito ao Estado para movimentar-se independente da vontade dos interessados, também lhe exige o dever de agir, uma vez que, estando intimamente ligada à noção de responsabilidade administrativa, pode culpabilizar o agente que agir com desídia ou desinteresse ou ainda retardar seu desfecho (CARVALHO FILHO, 2021, p. 545).

2.1.4 Princípio da Gratuidade

A gratuidade do processo administrativos disciplinar é uma decorrência dos princípios da oficialidade e da ampla defesa. Segundo Sérgio Pepeu (2004, on-

line), a imposição de custos para o servidor limitaria ou impediria o exercício da ampla defesa. Além disto, uma vez que a própria administração pode se movimentar de ofício para apurar transgressões, como vimos anteriormente, seria injusto com o servidor que ele precisasse dispor de valores para contrapor a quantidade e qualidade de provas que o Estado e máquina pública podem produzir.

A previsão da gratuidade está prevista no art. 2º, parágrafo único, XI, da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999, on-line), que determina a proibição de cobrança de despesas processuais administrativas, ressalvadas as previstas em lei.

2.1.5 Princípio da Atipicidade

Sérgio Pepeu (2004, on-line) entende a atipicidade como a falta da previsão de tipificação (previsão legal) para todas as infrações administrativas, cabendo à administração pública analisar o fato praticado como uma possível infração e valorar, a partir disto, a conduta do servidor.

Rafael Oliveira (2021, p. 484), por sua vez, diferencia a tipicidade administrativa da penal por ser aquela aberta, menos rígida, uma vez que a legislação trata as infrações administrativas de forma mais genérica, como deveres a serem seguidos e vedações de conduta. Segundo o autor, não há uma caracterização de conduta e a respectiva sanção a ser cominada, devendo ser aplicada pela administração a sanção mais adequada a cada caso, dependendo da gravidade da infração a ser apurada.

2.1.6 Princípio da Obediência à Forma dos Procedimentos

É consenso na doutrina que o processo administrativo em geral tem uma formalidade mitigada ou moderada (OLIVEIRA, 2021, p. 630). Ou seja, na aplicação do Direito Administrativo Disciplinar são previstas regras simples, necessárias e suficientes para permitir a certeza sobre os fatos que estão sendo apurados (SOUZA, 2021, p. 177).

Embora precise ser formalizado por escrito, por exemplo, não se exige a prática de atos com ritos robustos. Se compararmos com o processo civil ou penal, existem atos, como as petições iniciais, cuja forma é bem detalhada na legislação.

Sem ser revestida desta “roupa”, o ato em si não é considerado válido e acaba por não ser reconhecido.

A formalidade é característica própria da administração pública, porque esta precisa permitir o controle de seus atos. Logo, a lei exige a obediência à forma dos procedimentos para sua prática. Mas, muitas vezes, a mesma lei não fixa requisitos rígidos para tanto. Um servidor pode prescindir da constituição de advogado e defender-se sozinho, por exemplo, num processo disciplinar; ou pode interpor um recurso sem que lhe seja necessário preencher uma série de requisitos ou mesmo nominá-lo.

2.1.7 Princípio da Verdade Material

Este princípio invoca a compreensão de que, na aplicação do Direito Administrativo Disciplinar, a administração pública deve sempre buscar certificar-se dos fatos, não se conformando apenas com o que está no processo (verdade formal).

Salmon Souza (2021, p. 174) entende por tal princípio como aquele que alerta ao Estado para zelar pela busca da realidade sobre os fatos, inclusive com a adoção de todas as diligências que estiverem ao seu alcance para descobrir como os fatos realmente ocorreram.

Já Carvalho Filho (2017, p. 546) fala que é o princípio da verdade material que autoriza o administrador a perseguir a verdade resultante dos fatos que a constituíram.

Sua busca reflete diretamente na aplicação do princípio da oficialidade, já apresentado neste trabalho. Assim, numa investigação de responsabilidade, o Estado deve se utilizar de elementos outros aos trazidos à luz dos autos, na busca pelo esclarecimento dos fatos. Neste sentido, Rafael Oliveira apresenta a forte ligação entre a busca da verdade real e o princípio da oficialidade, “uma vez que a Administração deve produzir, de ofício, provas necessárias ao conhecimento dos fatos” (OLIVEIRA, 2021, p. 588).

Porém, conquanto possui natureza similar à do Direito Penal, sancionadora, a busca da verdade material não é absoluta, uma vez que a administração pública não pode valer-se de provas obtidas de forma ilícita, nem reformar a decisão inicial de julgamento de forma que possa prejudicar ainda mais o servidor (SOUZA, 2021, p. 175).

2.8 PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE COMO NOVO NORTE PARA A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Rafael Oliveira (2021, p. 64-65), recentemente, a função administrativa vem passando por mutações, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Para o autor, com o chamado novo constitucionalismo, ou neoconstitucionalismo, marcado pelo reconhecimento da força normativa dos princípios constitucionais e pela valorização dos direitos fundamentais, a forma de atuar do Estado também precisou atualizar-se. À valoração normativa dos princípios constitucionais ele chamou de princípio da juridicidade. Com isso, os princípios passaram a ser utilizados fortemente para modelar a norma posta, adaptando-a para permitir a solução de conflitos surgidos no contexto de uma sociedade multifacetária.

Rafael Oliveira (2021, p. 65-66) apresenta, ainda, quatro consequências de tais mudanças para a atuação da Administração Pública, pois, a partir desta nova valorização da constituição, houve: uma certa ruptura da ideia de supremacia do interesse público, tendo em vista a ascensão da ponderação dos direitos fundamentais; a translação do princípio da legalidade, passando este a olhar diretamente para a constituição; a possibilidade do controle judicial da função discricionária do Estado, a partir dos princípios constitucionais; e a releitura da legitimidade administrativa, com a inserção de mecanismos de participação popular na tomada de decisões.

Tradicionalmente, o princípio basilar da administração pública é o da legalidade. Segundo Carvalho Filho (2017, p. 46), este princípio enseja que “qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”. Segundo o autor, a origem desta premissa é o surgimento do Estado de Direito, uma vez que o Estado deve respeitar as próprias leis que edita.

Helly Meirelles (1997 *apud* OLIVEIRA, 2021, p. 102), apresenta o clássico entendimento de que a legalidade limita a administração pública a atuar dentro do que expressamente autorizado pela lei, diferentemente do particular, a quem se permite fazer tudo o que a lei não veda.

Ocorre que, com o neoconstitucionalismo, o que está disposto em lei pode e deve sofrer ampliações ou limitações, sempre visando o fundamento maior da República Federativa do Brasil, e matriz de todos os direitos fundamentais, que é a

dignidade da pessoa humana (LENZA, 2021, p. 119). E isto não seria diferente com o Direito Administrativo, nem com seu aspecto disciplinar.

A legalidade deve ser reinterpretada à luz da constitucionalização do Direito Administrativo, relativizando a ideia de vinculação positiva do administrador à lei. Ora, não é mais possível pensar no exercício mecânico da atividade administrativa, apenas executando-se as leis. O administrador público carece de seu papel criativo, sem o qual as leis precisariam ser exaustivamente detalhadas (OLIVEIRA, 2017, p. 102).

Walber Agra (2008 *apud* LENZA, 2021, p. 119) traz que:

o neoconstitucionalismo tem como uma de suas marcas a concretização das prestações materiais prometidas pela sociedade, servindo como ferramenta para a implantação de um Estado Democrático Social de Direito.

Assim, a atuação administrativa do Estado deve pautar-se não mais só pelo estrito cumprimento da lei, mas, sobretudo, pelo cumprimento da lei à luz dos princípios constitucionais que objetivam a materialização da efetividade dos direitos fundamentais.

Rafael Oliveira (2021, p. 102) acrescenta que quando o Estado atua sem estar imbuído de sua autoridade, gerando comodidades e utilidades para a sociedade, ou mesmo atuando de forma consensual, estaria abrigado pelo princípio da legalidade em sentido negativo - que seria a lei representando o limite de atuação do administrador, tendo este maior liberdade, na ausência daquela, para atendimento do interesse público.

A inexistência de ofensa aos direitos fundamentais e a concordância do particular servem como legitimação para o agir da administração pública prescindindo de previsão legal, desde que seja respeitada a isonomia do tratamento ao cidadão. Rafael Oliveira (2021, p. 98) traz que a legalidade fica, deste modo, inserida no princípio da juridicidade, enquanto “reconhecimento da normatividade primária dos princípios Constitucionais”, com previsão na Lei 9.784/1990, art. 2º, parágrafo único, inciso I, o que submete a atuação administrativa à lei e ao Direito.

E esta subordinação não se limita apenas ao princípio da legalidade, mas a todos os outros princípios dela decorrentes e aplicáveis ao PAD (formalidade mitigada, oficialidade, devido processo legal e ampla defesa), vistos neste capítulo.

Com isto, tem-se que a aplicação do princípio da juridicidade ao Direito Administrativo Disciplinar dá suporte para tentar responder à pergunta que motivou este trabalho. Porém, para tanto, precisa-se estudar antes o processo de mediação enquanto meio de autocomposição de conflitos.

3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SOLUÇÃO DE CONFLITOS: A MEDIAÇÃO COMO CAMINHO

Se o Direito Administrativo Disciplinar surge como conjunto de normas que estabelecem princípios, regras, direitos e obrigações para os servidores públicos, culminando na aplicação de penalidades quando de sua transgressão (SOUZA, 2021, p. 17), ele necessita da definição de procedimentos para sua aplicação pelas autoridades públicas.

Salmon Souza (2021, p. 169) explica que o direito processual, de forma genérica, fornece as diretrizes para solução de conflitos. Logo, o PAD poderia ser entendido como o conjunto de princípios e normas que definem procedimentos para solução de conflitos de natureza disciplinar administrativa. E estes conflitos surgem exatamente porque determinadas condutas pessoais colidem diretamente com os interesses da coletividade que a administração pública deve sempre primar.

Ocorre que, com certa frequência, a persecução administrativa tem sido utilizado como ferramenta de perseguição de servidores (MEROLA, 2020; REIS, 2020). Nestes casos, o que dá início à persecução disciplinar não é a ocorrência de uma infração administrativa (interesse público), mas sim a existência de uma situação de conflito pessoal no ambiente de trabalho (interesse privado). Mesmo concluída a investigação, seja aplicada sanção ou não, a divergência ou o conflito entre aqueles indivíduos não resta resolvida, o que pode gerar novas denúncias e novos processos.

Logo, o estudo do conflito e dos meios adequados à solução de disputas torna-se necessário para possibilitar uma via alternativa e complementar ao PAD.

3.1 CONFLITOS E DISPUTAS

Quando se fala em conflito, logo pode vir à cabeça a ideia de disputa. Carlos Vasconcelos (2018, p. 17) ensina que o conflito é inerente às relações humanas, fruto de percepções e divergências quanto a fatos e condutas, envolvendo expectativas, valores e interesses. E é exatamente por isso que o conflito não deve ser tido necessariamente como algo negativo.

Fabiana Spengler e Theobaldo Spengler Neto (2016, p. 19) trazem que o conflito é algo que faz parte do convívio social, uma experiência necessária para o desenvolvimento e crescimento pessoal.

Estando o conflito presente na vida em sociedade, também irá se manifestar no seio das instituições que compõem a administração pública. A administração é feita por e para pessoas, que carregam uma pluralidade de percepções, sentimentos e crenças. Logo, os conflitos existem tão somente porque as pessoas são diferentes. Partindo desta ideia, temos que “o conflito não tem solução. O que se podem solucionar são disputas pontuais, mas os nossos conflitos podem sempre ser transformados pelo modo como lidamos com eles” (VASCONCELOS, 2018, p. 18).

As instituições públicas tem uma estrutura que é, naturalmente, conflituosa. O incentivo à competição por recursos, a utilização de diferentes meios para alcançar os objetivos organizacionais, o exercício da autoridade e poder como forma de dominação e a orientação por interesses pessoais estimulam o conflito entre os indivíduos (CARDOSO; ESTRELLA, 2018, p. 97). Segundo os autores, isso é potencializado pelas mudanças das lideranças, pela centralidade das decisões e pelo descomprometimento dos servidores.

Assim, as disputas pontuais, como colocado por Carlos Vasconcelos (2018, p. 17), surgem da divergência de ideias, onde cada indivíduo supervaloriza seu argumento, pouco ou nada importando o argumento do outro, o que pode levar à exaltação e ao confronto.

Surge daí a necessidade da administração pública de tentar solucionar as disputas. Carla Cardoso e Wilza Estrella (2018, p. 98) observaram que as instituições exercem gerência sobre os conflitos por meio dos PADs, os quais classificam como modelo tradicional, lento e extenuante, principalmente pelas relações de ganhar e perder, comuns ao processo.

Fernanda Tartuce (2019, p. 30) identifica três formas de solucionar disputas, o que ela chamou de composição de controvérsias: a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição.

a) Autotutela: também conhecida como autodefesa, consiste na resolução de uma disputa por meios próprios. A autora salienta que é um resquício da justiça privada e que está presente na nossa sociedade desde os primórdios, uma vez que não se trata de fazer justiça propriamente, mas de garantir a vitória do mais forte, do

mais ousado ou do mais esperto. Em sua obra, são identificadas algumas situações em que o Direito Civil permite a autotutela, como a legítima defesa, o estado de necessidade, a proteção possessória e a retenção de bens, sempre ancoradas no imediatismo e na impossibilidade do Estado estar presente quando um direito está sendo violado.

No Direito Administrativo também encontramos a previsão de autotutela quando o servidor tem o direito de recusar-se a cumprir uma ordem superior que seja manifestamente ilegal (Lei 8.112/1990, art. 116, IV). Ele não precisará movimentar a máquina administrativa para eximir-se de cumprir a ordem, bastando, para tanto, manter-se inerte.

b) Heterocomposição: segundo a autora é o meio de composição onde um terceiro imparcial resolve a disputa, citando a via arbitral, quando os indivíduos elegem um árbitro para decidir conforme convencionado, e a via judicial, onde uma das partes leva a disputa para ser solucionada pelo Poder Judiciário.

Trazendo para o escopo deste trabalho, a heterocomposição é o próprio PAD. Isto é, havendo uma suposta transgressão administrativa, esta deve ser comunicada à autoridade competente, a quem cabe aplicar ou não uma sanção após ampla apuração dos fatos.

c) Autocomposição: também chamada de meio consensual de composição, consiste na tentativa de resolução das disputas por livre vontade das partes, sem interferência de um terceiro com poderes decisórios. A autora cita como meios de autocomposição a negociação, onde as partes decidem conversar para tentar chegar a um denominador comum (sem assistência de outros), a conciliação, onde um terceiro imparcial intervém para auxiliar as partes a construírem a um acordo (inclusive podendo dar sugestões), e a mediação, onde um terceiro imparcial intervém para permitir a comunicação entre as partes, viabilizando que elas consigam encontrar uma solução.

A autocomposição é medida que promove uma cultura de paz, uma vez que busca um consenso, e vem sendo cada vez mais utilizada nas organizações privadas e públicas, inclusive sendo incluída nas legislações. No campo administrativo, o método mais indicado para tentar solucionar as divergências entre as pessoas é a mediação, uma vez que, segundo Claudia Torres (2006, p. 22), é o meio mais adequado para lidar com conflitos de múltiplos vínculos.

E com o advento da Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), restou ainda mais clara a importância deste mecanismo no âmbito da administração pública. Portanto, faz-se necessário estudá-lo um pouco mais para verificar sua possibilidade de aplicação aos PADs.

3.2 A MEDIAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Claudia Torres (2006, p. 22-23) identificou duas principais correntes que definem a mediação, a corrente acordista e a corrente transformadora. A corrente acordista entende a mediação como atividade meio para obtenção de um acordo. O terceiro (mediador) age mediante técnicas para auxiliar na tomada de decisão.

Já a corrente transformadora, segundo a autora, entende o acordo com mera consequência da administração do conflito, do apaziguamento da disputa e da construção do consenso. Nesta segunda corrente, o mediador tem papel determinante na reparação dos vínculos entre as partes, buscando transformá-las.

O legislador pátrio seguiu a tendência da corrente transformadora e definiu a mediação como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”, conforme o parágrafo único do art. 1º da Lei da Mediação (BRASIL, 2015, on-line).

Vê-se que o objetivo da mediação definido pela norma é o de dar o suporte necessário às partes para que consigam construir um consenso. E para conseguir cumprir seu objetivo, a mediação necessita estar amparada em princípios norteadores.

3.2.1 Princípios da Mediação

Partindo da noção neoconstitucionalista apresentada no capítulo anterior, Fernanda Tartuce (2019, p. 211) apresenta a dignidade da pessoa humana como princípio supremo da mediação, uma vez que reconhece às partes o poder de decisão, mediante liberdade e autodeterminação. Em seguida apresenta oito princípios, em consonância com a legislação vigente: a autonomia da vontade e decisão informada, a informalidade e independência, a oralidade, a imparcialidade, a

busca do consenso, cooperação e não competitividade, a boa-fé, a confidencialidade e a isonomia.

Carlos Vasconcelos (2018, p. 220-222) aborda os princípios de uma forma mais didática, dividindo-os em princípios da mediação propriamente dita e princípios do mediador. No primeiro grupo, ele reúne os princípios da autonomia, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade, do consensualismo e da boa-fé. No segundo grupo, estariam os princípios da independência, da imparcialidade, da aptidão, da diligência, do empoderamento, da validação e da facilitação de decisão informada.

Na Lei de Mediação, o legislador estatuiu no art. 2º oito princípios orientadores da mediação: a imparcialidade do mediador, a isonomia entre as partes, a oralidade, a informalidade, a autonomia da vontade das partes, a busca do consenso a confidencialidade e a boa-fé. Além destes, o Conselho da Justiça Federal (2016, on-line) instituiu, através do Enunciado n. 41, o princípio da decisão informada.

a) Princípio da imparcialidade do mediador: da mesma forma como ocorre com a atuação dos juízes, a imparcialidade é imprescindível para a atuação do mediador. Tanto o é que a Lei de Mediação tratou de equipará-los quanto às hipóteses de impedimento e suspeição (art. 5º), imputando o dever ao mediador de revelar às partes qualquer situação ou fato que possa levantar dúvidas quanto à sua capacidade de ser imparcial, permitindo sua rejeição.

A imparcialidade é requisito para a observação do princípio da equidade, uma vez que o mediador deve agir sem favoritismos, evitando que seus valores e conceitos pessoais preconcebidos interfiram no resultado do seu trabalho (VASCONCELOS, 2018, p. 221).

O mediador deve agir com empatia e comprometimento, validando emoções que permitam mostrar que compreendeu as perspectivas dos envolvidos. Mas isso não deve ser confundido com parcialidade, uma vez que as técnicas empregadas visam conquistar a confiança de ambas as partes (TARTUCE, 2019, p. 226).

b) Princípio da isonomia entre as partes: isonomia é sinônimo de igualdade. Assim, a mediação deve ser conduzida de forma a dar igualdade de condições de manifestações às partes, o que exige do mediador muita atenção para

identificar situações em que a diferença de poder acabe por propiciar o desequilíbrio (TARTUCE, 2019, p. 234).

c) Princípio da oralidade: como o próprio nome sugere, a mediação deve ser baseada em iniciativas verbais, com o uso de expressões, questionamentos e afirmações (TARTUCE, 2019, p. 220). É necessário construir um canal de comunicação entre as partes, logo, cabe ao mediador oportunizar a exposição dos posicionamentos pessoais e o debate para estabelecer o diálogo.

A oralidade se faz necessária porque muitas vezes as tensões que envolvem as disputas se dissipam com a exposição dos fatos pelas partes, que, às vezes, só anseiam ser ouvidas. Além disto, a exposição oral permite uma maior liberdade de utilização da linguagem, sem o prolixismo do juridiquês, facilitando a construção dos argumentos.

d) Princípio da informalidade: a mediação busca primordialmente o restabelecimento do diálogo entre as partes. Quanto mais ritos e procedimentos forem estabelecidos, mais constrangidas as partes ficarão e menores serão as chances de sucesso deste procedimento. Excetuando-se a necessária formalização de um termo ao final da mediação, todo o resto do procedimento, desde a escolha do local, a quantidade e duração das sessões, até as técnicas que serão utilizadas não seguem nenhum roteiro preestabelecido.

Cada mediação é diferente da outra: as pessoas, os conflitos, as disputas e as situações sempre mudam. Logo, cabe ao mediador estar bem preparado e lançar mão de todos artifícios ao seu alcance para lidar com as partes. Fernanda Tartuce (2019, p. 218) lembra que a informalidade da conversa favorece a comunicação entre as partes e entre elas e o mediador, permitindo relaxamento, descontração e tranquilidade.

e) Princípio da autonomia da vontade das partes: a decisão a ser construída no âmbito da mediação, até mesmo a própria participação no processo, deve ser tomada por pessoas capazes e em perfeito uso de suas faculdades e liberdades. Logo, existe a obrigação do mediador atuar de forma passiva e ativa para garantir esta autonomia. Passivo no sentido de eximir-se de forçar um acordo ou de tomar decisões por algum deles (VASCONCELOS, 2018, p. 221). Ativa, quando precisa permitir às partes esclarecer todas as dúvidas quando aos pontos mais importantes, com vistas ao apaziguamento do conflito.

A mediação deve permitir aos indivíduos a decisão quanto à controvérsia e o protagonismo do consenso a ser construído, confiando no seu senso de justiça, garantindo sua dignidade (TARTUCE, 2019, p. 227). Segundo a autora, a mediação tem uma perspectiva transformadora pois dá às partes a oportunidade de aprender e de mudar através do seu empoderamento (autofortalecimento).

f) Princípio da busca do consenso: isto é decorrência da própria natureza da mediação enquanto método autocompositivo. As partes devem ser auxiliadas a retomar seu diálogo e, com isso, buscar construir uma solução em que ambas possam concordar, sem que esta solução lhes seja imposta. Segundo Fernanda Tartuce (2019, p. 227), cabe ao mediador propiciar condições para que as partes possam se engajar na conversa e encontrar confluências.

g) Princípio da confidencialidade: absolutamente tudo o que for exposto, tratado e discutido em na mediação tem caráter sigiloso. Fernanda Tartuce (2019, p. 231) alerta que o sigilo das sessões é crucial para que as partes possam se expressar com abertura e transparência, trazendo-lhes segurança. Assim, só devem ser publicizadas aquelas informações que as partes consentirem que assim o seja, em alinhamento com o princípio da autonomia da vontade.

O cuidado com o sigilo da mediação é tanto que a Lei nº 13.140/2015 apresenta regras de confidencialidade em vários outros dispositivo, que se estendem ao mediador, às partes, aos prepostos, aos advogados e a todas as pessoas que participaram direta ou indiretamente do procedimento. Também exige-se que logo na primeira reunião, bem como quando o mediador achar oportuno, a confidencialidade do procedimento seja alertada (art. 14). E que o sigilo das informações não se restringe às sessões conjuntas, devendo o mediador guardar sigilo do que lhe for apresentado por uma das partes em sessões privadas, salvo se expressamente autorizado (art. 31).

As únicas exceções quanto ao sigilo recaem sobre o que as partes expressamente decidirem de forma diversa, quando a divulgação for exigida por lei ou quando for necessária para o cumprimento do acordo (art. 30).

h) Princípio da boa-fé: a boa-fé diz respeito a um sentimento de justiça e de lealdade com o qual a pessoa se compromete. Sua aplicação na mediação reside da necessidade de que as partes estejam convencidas intimamente quanto à sua propensão para dialogar com lealdade, honestidade e justiça, materializando através de seu próprio comportamento e de suas intenções (TARTUCE, 2019, p. 229).

i) Princípio da decisão informada: segundo este princípio, o mediador tem a obrigação de manter as partes devidamente informadas quanto aos seus direitos, bem como quanto aos fatos que permeiam a disputa, viabilizando a tomada de decisões conscientes e razoáveis (VASCONCELOS, 2018, p. 222).

Não cabendo aos mediadores atuarem como técnicos ou advogados das partes, muito menos ter formação jurídica, eles apenas tem o dever de verificar se os envolvidos possuem informações e dados suficientes para que a solução construída goze de validade (TARTUCE, 2019, p. 215).

3.2.2 Vantagens, Eficácia e Limites da Mediação em Processos Administrativos Disciplinares

Após esta discussão inicial de cunho teórico, tem-se elementos suficientes para se verificar se a mediação realmente pode ser aplicada à solução de disputas em sede de PADs. Veja que não se pretende, neste momento, verificar a consistência legal para aplicação da mediação, o que será feito no próximo capítulo. Mas, tão somente, verificar as vantagens, eficácia e limites para sua aplicação.

3.2.2.1 Vantagens da mediação

De acordo com Fabiana Spengler e Theobaldo Spengler Neto (2016, p. 18), “a autocomposição é uma forma mais célere, menos dispendiosa e mais eficiente para solução das controvérsias, pois o conflito será resolvido de um modo que agrada a ambos, em menos tempo e, por consequência, com menor custo”. Os organizadores ensinam que os meios autocompositivos diminuem a alimentação do sistema judiciário ao mesmo tempo em que valorizam as partes, dando-lhe a oportunidade de achar uma solução para suas disputas.

Já o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG) elenca uma série de vantagens da utilização de meios autocompositivos, quais sejam: rapidez, economia, menor desgaste, justiça da resolução e aprendizado a longo prazo (MINAS GERAIS, [s. d.], on-line). Assim, será verificado como cada uma destas vantagens se manifesta quando da aplicação da mediação aos processos disciplinares.

a) Rapidez: a Lei nº 8.112/1990 estipula o prazo para duração de um PAD em até 140 dias, sendo 60 dias de prazo para conclusão do procedimento, que pode ser prorrogável pelo mesmo prazo (art. 152), somados aos 20 dias de prazo da autoridade para o julgamento (art. 167) (BRASIL, 1990, on-line). Ocorre que, com a sobrecarga de trabalho e falta de preparo dos servidores, os processos disciplinares acabam se arrastando por meses e anos sem uma resolução.

O tempo de duração de uma mediação varia muito a cada caso, sobretudo em virtude da complexidade do conflito que gerou a disputa. Porém, mostra-se ser um procedimento muito mais célere pelo fato das questões serem tratadas diretamente pelas partes, não havendo necessidade do convencimento do julgador.

Também não há necessidade de produção e contradição de provas, nem a oitiva de testemunhas, bem como não há prazos a serem observados. Tudo isso contribui para fazer com que a mediação seja um meio de resolução muito mais rápido.

b) Economia: Fernanda Tartuce (2019, p. 304) diz que a mediação tem custo mais baixo que o contencioso judicial porque se desenvolve em reuniões que demandam poucos investimentos.

Segundo dados de 1998 levantados pelo Centro Íbero-Americano de Administração e Direito (CEBRAD), uma sindicância chegava a custar mais de R\$ 6.000,00, enquanto um PAD podia chegar à casa dos R\$25.000,00 (ALVES, 1998 *apud* ROCHA, 2014, p. 60). Isto levando-se em conta os custos de pessoal (salários) e material de expediente. A mesma pesquisa traz que a grande maioria dos casos envolvendo processos disciplinares acabam sendo anulados judicialmente por conterem vícios formais.

Em dados levantados em 2017 por Antônio Nóbrega e Benjamin Tabak (2017, p. 231), mostrou-se que um PAD, naquele ano, custaria mais de R\$44.000,00, considerando as fases de instrução, julgamento e com as reintegrações em virtude de anulações pelo Poder Judiciário.

Logo, estima-se que a utilização da mediação poderia gerar uma economia razoável aos cofres públicos.

c) Menor desgaste: no processo disciplinar ordinário, o investigado é afetado financeiramente e psicologicamente². Financeiramente porque, embora seja um procedimento gratuito, uma pessoa que responde a sindicância ou processo disciplinar tem gastos para a produção de provas e para contratação de assistência jurídica. Além disto, o lado emocional fica bastante desgastado por ter sua reputação em cheque, o que acaba por repercutir em sua vida pessoal e profissional. Nas palavras de Merola (2020, on-line), “o PAD é uma guerra”!

Enquanto isso, na mediação, apesar da possibilidade de precisar contar com o auxílio de um advogado, não há necessidade de produção de provas. Além disto, como o foco da mediação é de suavizar o embate entre as partes para criar novamente um canal de comunicação, isto, por si só, contribui para atenuar o desgaste da relação. Psicologicamente falando, tem-se que o tempo menor dispensado para concluir uma mediação impacta positivamente nos envolvidos, além do fato de uma decisão consensual ser capaz de convencê-las que prevaleceu o bom senso e o desapego.

d) Justiça da resolução: esta vantagem remete aos princípios da busca do consenso e da autonomia da vontade, explicados neste capítulo. Uma solução consensual é construída com base na autonomia, na liberdade e no empoderamento das partes. E, por isso, é uma decisão mais justa! E isto nos leva à próxima vantagem.

e) Aprendizado a longo prazo: uma solução que reconhece o conflito da relação e nasce do consenso tende a ter melhor repercussão nas ações das pessoas envolvidas, alterando seu comportamento. Com isso, aparece o sentido transformador da mediação, que converge para modificar comportamentos, compreendendo os conflitos que as permeiam, traduzindo-se numa melhora do ambiente de trabalho.

3.2.2.2 Eficácia da mediação

Sendo um método que apresenta mais vantagens à persecução disciplinar administrativa, cabe agora investigar sobre a eficácia da utilização da

² Para fazer esta afirmação, o autor utilizou de sua experiência pessoal, vivida quando precisou enfrentar um PAD.

mediação para resolver disputas oriundas de conflitos verificados na administração pública.

Eficácia pode ser definida como o poder que tem uma ação de causar um efeito determinado. Ela mede sua capacidade de conseguir alcançar seus objetivos. Logo, uma mediação eficaz se traduz naquela que consegue reabrir o canal de diálogo entre as pessoas. E esta qualidade não está diretamente ligada à construção de um acordo, pois o sucesso da mediação se define pelas características que eticamente irão atender, e até exceder, as expectativas e necessidades das partes (AZEVEDO, 2013 *apud* TARTUCE, 2019, p. 228-229).

Claudia Torres reuniu visões de diversos autores, apontando ser eficaz a mediação quando aplicada em disputas trabalhistas e em conflitos sociais (SERPA, 1999; WARRAT, 2001 *apud* TORRES, 2006, p. 29); e quando a natureza do conflito é de interesses, de estrutura interna, de valores (multiculturalismo) e de relacionamentos (MOORE, 1998 *apud* TORRES, 2006, p. 29).

Desta forma, considerando que os conflitos que acontecem no âmbito das organizações são interpessoais ou de relacionamento (MARTINS; ABAD; PEIRÓ, 2014 *apud* CARDOSO; ESTRELLA, 2018, p. 94), pode-se inferir que a mediação será eficaz no trato das disputas que culminam em processos administrativos disciplinares.

3.2.2.3 Limites da mediação

Braga Neto (2020, p. 242-243) defende não haver limites para o emprego da mediação, podendo ser aplicada em diversos contextos, desde que os participantes possuam capacidade civil e se encontrem em pleno gozo de suas faculdades físicas e mentais.

Entretanto, apesar de ser um método que objetiva a pacificação, a mediação não é absoluta. Isto é, existem limites que a circundam e que podem inviabilizar sua utilização.

Há fatores intrínsecos ao conflito, como a violência exacerbada de algumas situações, que impedem o estabelecimento do diálogo e são incompatíveis com os princípios da mediação. Há também fatores inerentes à pessoa do mediador.

Águida Barbosa (2003, on-line) coloca que a formação interdisciplinar do mediador o impele a identificar seus próprios limites em situações de muita

responsabilidade. A própria Lei de Mediação limita a aplicação do procedimento aos conflitos envolvendo direitos disponíveis ou transigíveis (art. 3º). Entretanto, a autora entende que mesmos os limites absolutos da mediação podem ser transformados em relativos, dependendo de cada caso. Se for possível controlar a violência, a mediação pode ser conduzida, principalmente por adotar uma metodologia que pode oferecer às partes a oportunidade de conhecer e compreender seus comportamentos nocivos, com possibilidade de modificá-los.

Pedro Ribeiro estudou os conflitos na esfera da administração pública e chegou à conclusão que o principal limite à utilização da mediação diz respeito ao interesse público. Para o autor,

o primeiro e principal limite à utilização da mediação e demais métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública é a obtenção e observância do interesse público, que deve ser alcançado no caso concreto com a consensualidade e ponderação dos interesses em disputa, dentro da nova perspectiva do que seja interesse público e sua relação com os direitos individuais. (RIBEIRO, 2019, p. 44)

Muitos autores relacionam o Direito Administrativo Disciplinar com o Direito Penal pelo fato da prática de uma determinada conduta nociva estar atrelada à aplicação de uma sanção. Ambos tradicionalmente se pautam pela chamada justiça retributiva, segundo a qual o mal causado pelo crime ou infração tinha por retribuição a aplicação de uma pena ou sanção.

Segundo Guilherme Nucci (2020, p. 101), o Direito Penal busca uma formal punição do indivíduo, como se outros valores não existissem. E, neste ponto, pode-se dizer o mesmo também do Direito Administrativo Disciplinar.

Se olharmos por este prisma de aproximação, a utilização da mediação no âmbito penal já é aceito de forma pacífica para a prática de infrações de menor potencial ofensivo, sendo recomendada nos casos de suspensão do processo, transação penal, medidas e penas alternativas, no contexto de práticas restaurativas (VASCONCELOS, 2018, p. 242).

Ora, se até o Direito Penal comporta a mediação, porque não o Direito Administrativo Disciplinar? Na seara penal, estudos apontam que a mediação, em sede de justiça restaurativa³, mesmo que não exima o agente da pena, começou a

³ Segundo o art. 1º da Resolução n. 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2016, online), a Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios,

ser aplicada também para crimes de maior gravidade.

Jullieth Gois (2018) traz que, em alguns alguns países, prefere-se a mediação nestes tipos de crimes porque os resultados são mais facilmente percebidos, sendo realidade em alguns estados norte-americanos.

Portanto, verificados os limites, pode-se afirmar que a mediação é perfeitamente cabível em sede de PADs.

Assim, considerando que a mediação, enquanto método de solução de controvérsias, reúne todas as características que lhe permitem ser aplicado aos conflitos no âmbito da administração pública, mais especificamente com relação às demandas que culminam em PADs, é chegada a hora de estudar se o advento da Lei de Mediação tem o condão de permitir sua aplicação de imediato.

métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado.

4 DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.140/2015 (LEI DE MEDIAÇÃO) AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

Segundo Petronio Calmon (2016, p. 9-10), a mediação “é uma atividade eminentemente privada, alheia ao poder público e distante do Poder Judiciário”. Partindo desta afirmação, ele questiona a necessidade, a finalidade e os objetivos de uma lei de mediação para a administração pública. Fazendo um recorte histórico, o autor conclui que a cultura paternalista do Estado está imbricada nas civilizações, fazendo com que as pessoas sintam-se dependentes da estrutura estatal.

Em termos de Brasil, sua história, pós chegada dos europeus, é baseada na dependência do Estado. Com isso, a burocracia nos seria íntima e necessária, razão pela qual a população não creia numa atividade que não tivesse a chancela legal estatal (CALMON, 2016, p. 10-11). Apesar de toda a crítica, o autor entende que uma lei que institua a mediação servirá para, ao menos, dar visibilidade ao método, tornando-o compreensível e, por isso, acessível a todos.

Fabiana Spengler e Theobaldo Spengler Neto (2016, p. 20-21) entendem que a Lei de Mediação pode ser considerada um grande passo para a implantação de uma política pública voltada à solução de controvérsias, a partir de meios autocompositivos. Eles salientam que a administração pública é o maior cliente do Poder Judiciário no Brasil, razão pela qual entendem necessário encontrar um meio alternativo para resolver as disputas onde figurem como interessados, representando a lei o marco inicial para a regulamentação da autocomposição no seio estatal.

Com isso, resta verificar se a mediação, da forma como inserida no ordenamento jurídico pátrio, pode ser aplicada aos procedimentos disciplinares administrativos. Para tanto, será analisado o método consoante os princípios vistos no segundo capítulo deste trabalho

4.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, MEDIAÇÃO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O primeiro princípio a ser verificado é o da legalidade. E não poderia ser de outra forma, uma vez que também é o primeiro dos princípios constitucionais atrelados à administração pública, insculpido no art. 37, tamanha sua importância.

Como a mediação vem disposta em várias normativas, será necessário verificar se alguma, ou todas elas, se coadunam com tal princípio.

Conforme já tratado neste trabalho, o princípio da juridicidade joga uma nova luz sobre a legalidade, de forma que se supera o tradicional entendimento de que, para a administração pública, deve significar tão somente fazer estritamente o que está positivado na norma, para permitir a interpretação de que a atuação administrativa do Estado deve pautar-se pelo cumprimento da lei à luz dos princípios constitucionais que objetivam a materialização da efetividade dos direitos fundamentais.

4.1.1 Da Legalidade da Aplicação da Lei de Mediação

Diferente de outros ramos do direito processual, não existe uma codificação própria que discipline a totalidade da persecução disciplinar administrativa. Na esfera federal, as regras processuais administrativas, além dos princípios norteadores da administração pública, aparecem diluídas em dois diplomas (SOUZA, 2021, p. 17): a Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Civis da União) e a Lei nº 9.784/1999 (lei do processo administrativo federal). Lamentavelmente, em nenhum dos dois existe a previsão da utilização de processos autocompositivos para solução de controvérsias.

Esperava-se que o advento da Lei nº 13.140/2015 pudesse solucionar tal lacuna. Porém, embora o diploma não tenha previsto expressamente sua aplicação na pacificação de conflitos envolvendo agentes públicos e a administração pública, isso não significa necessariamente que a mediação não tenha lugar nas persecuções disciplinares administrativas. Aline Reis (2020, on-line) e Pedro Ribeiro (2019, p. 36) criticam a oportunidade perdida pelo legislador de positivar tal previsão.

Assim, partindo da visão neoconstitucional, a utilização de meios adequados à solução de conflitos encontra amparo no texto constitucional em sede de princípios e valores. O constituinte originário, já no preâmbulo, fez referência à solução pacífica de controvérsias como um compromisso do Estado Brasileiro. Apesar do preâmbulo isoladamente não criar direitos ou deveres, ele pode ter a função de interpretação e integração, ou seja, de unificar dialeticamente os preceitos constitucionais, valorando-os (MIRANDA *apud* ANDRIGHI, [2008], p. 3-4).

Fernanda Tartuce vai além e identifica outros mecanismos no texto constitucional que conferem importância ao uso de meios extrajudiciais de composição de conflitos, citando:

1) a "solução pacífica das controvérsias" é indicada no preâmbulo e no âmbito das relações internacionais; 2) há destaque à negociação coletiva e à arbitragem em conflitos de trabalho; 3) há previsão de criação de juizados especiais e justiça de paz, o primeiro incluindo competência para a conciliação e o segundo com "atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional"; 4) há proposta de criação de câmaras de conciliação para tratar do pagamento de precatórios (art. 97, caput e §8º, inciso III, do ADCT). (TARTUCE, 2018, p.7)

Pedro Ribeiro (2019, p. 20-22) aponta três princípios constitucionais que autorizam a utilização de métodos consensuais na composição de conflitos. O primeiro seria o princípio do acesso à justiça, ampliando-se a ideia de que, embora o texto constitucional faça menção apenas ao acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV), este deve ser interpretado em conjunto com os princípios da razoabilidade da duração do processo (art. 5º, LXXVIII). Com isso, a justiça seria elevada ao patamar de valor a ser alcançado, com ética, igualdade e equidade, não importando a via para sua obtenção.

O segundo seria o princípio da eficiência (art. 37), que consiste na obrigatoriedade da administração pública de prestar serviços com produtividade e economicidade, reduzindo-se os gastos públicos. Como já visto neste trabalho, a mediação enseja menos recursos humanos e financeiros e, também, menos tempo para sua concretização. Logo, configura-se como meio mais eficiente que o processo disciplinar tradicional.

O último consiste no princípio democrático, segundo o qual a o Estado passa a assumir o papel de consolidação dos valores humanos, morais e éticos fundamentais, numa perspectiva democrática amparada na soberania do povo. O que obrigaria a administração pública buscar uma solução consensual sempre que estiver envolvida numa controvérsia.

Já Aline Reis (2020, on-line), legitima a utilização da mediação através da observação dos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade como norteadores da interpretação da legislação em face do que preconiza a CF.

Cabe salientar que o Senado Federal iniciou tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 108/2015, de autoria do Senador Vicentinho Alves,

que intentou a adição de um inciso LXXIX ao art. 5º da CF, para “estabelecer o emprego de meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental” (BRASIL, 2015d, on-line). Infelizmente, por causa do término da legislatura, conforme art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, a proposta encontra-se arquivada.

Ainda que todos estes argumentos possam ser desconsiderados, cabe lembrar que o princípio máximo fundamental da CF consiste na dignidade da pessoa humana. Considerando que a adoção de meios adequados para pacificação dos conflitos guarda relação direta com o reconhecimento da importância dos indivíduos, como reflexo de sua autonomia, isto, por si só, garante a garantia constitucional para utilização da mediação na solução de controvérsias em sede de PADs. Esta validação apresenta-se ao ordenamento antes mesmo da existência de uma lei de mediação.

O fato de tal lei ter sido criada só corrobora o prisma de legalidade necessário para sua aplicação na seara disciplinar administrativa, mesmo que não o tenha feito de forma explícita.

4.1.2 Da Legalidade da Aplicação da Mediação Face ao Código de Processo Civil

Além da Lei de Mediação, um outro marco legal da utilização deste método autocompositivo aos PADs foi a promulgação de um novo CPC, no ano de 2015.

Curiosamente, embora a nova lei processual civil seja três meses mais nova que a lei que instituiu a mediação, sua entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu depois, em virtude de seu período de vacância ser maior. Apesar da controvérsia que este fato gerou sobre a possibilidade de uma norma ter revogado a outra, a opção do legislador de tais propostas terem caminhado juntas, e do fato da Lei de Mediação, cujo texto fora aprovado depois, não ter revogado expressamente os dispositivos do CPC, permitem que ambas coexistam e sejam complementares (TARTUCE, 2015, p. 293-297).

O novo conjunto de normas processuais civis estimula a busca pela solução consensual dos conflitos. Logo no art. 1º, há a exigência da sua interpretação conforme valores e normas fundamentais da CF, o que se coaduna

com a visão neoconstitucionalista já apresentada neste trabalho. Em seguida, no §2º do art. 3º, determina que o Estado deve promover a solução consensual de conflitos, sempre que possível, demonstrando seu compromisso com a cidadania (VASCONCELOS, 2018, p. 84).

Mais para frente, o art. 174 determina à administração pública, em suas três esferas, a criar câmaras de mediação e conciliação com o objetivo de solucionar consensualmente conflitos no âmbito administrativo. Tal dispositivo encontra seu correspondente no art. 32 da Lei de Mediação, com a diferença de que, naquela, houve uma predileção pela mediação e conciliação como estratégias autocompositivas (SPENGLER e SPENGLER NETO, 2016, p. 77).

O leitor estará se perguntando neste momento: o que isto tem a ver com o PAD? Pois bem, o CPC também trouxe uma importante inovação no art. 15, quando determinou a aplicação de suas disposições aos processos administrativos de forma supletiva e subsidiária (BRASIL, 2015a, on-line).

Salmon Souza apresenta a distinção destas duas formas de aplicação. Para o autor, a aplicação supletiva se caracteriza pelo papel complementar da norma, o que possibilita a interpretação dos dispositivos processuais administrativos sob o viés processual civil, uma vez que sejam incompletas. Já a aplicação subsidiária seria mais abrangente, pressupondo a existência de omissão da norma disciplinar. Com isso, o autor conclui que “o Código de Processo Civil autoriza (...) a utilização de seus dispositivos quando os normativos que regem o PAD não disciplinarem determinado instituto processual” (SOUZA, 2021, p. 18-19).

Alex Menezes (2017, p. 226-229) realizou estudo acerca da aplicação de diversos institutos e princípios do processo civil aos PADs. Segundo o autor, a subsidiariedade guarda semelhança com a analogia, enquanto que a supletividade impõe a aplicação da lei processual civil de forma a complementar às normas processuais administrativas. Além disto, ele apresentou um rol de procedimentos processuais que seria aplicáveis às investigações administrativas, como o uso de videoconferência, aproveitamento de provas, a forma de coleta de provas periciais e testemunhais, a forma de realização de acareação e interrogatórios, a contagem dos prazos processuais e a ordem cronológica do julgamento.

Assim, se o dispositivo contido no art. 3º, §2º for analisado em conjunto com o art. 15, tem-se que a aplicação subsidiária do CPC aos processos

administrativos autoriza a utilização de métodos que visem a solução consensual de conflitos aos PADs, previstos naquele código, incluindo-se dentre eles a mediação.

4.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE X PRINCÍPIO DA CONFIDENCIALIDADE

Como já foi apresentado no corrente trabalho, o PAD se rege pelo princípio da publicidade, como forma de garantir a transparência do rito processual, sobretudo quanto à luz do princípio do devido processo legal. Sendo, porém, que não é um princípio pleno, sem limitações, uma vez que a própria persecução deve ser feita de forma reservada, visando proteger a integridade do servidor e o interesse social.

Já a mediação se rege pelo princípio da confidencialidade, como forma de garantir que as partes possam livremente se expressar nas sessões de mediação, sendo um corolário para a retomada das relações e pacificação do conflito.

De pronto aparece o dilema: como garantir a publicidade, necessária ao processo administrativo, sem comprometer as regras de confidencialidade inerentes ao processo mediativo?

Pedro Ribeiro (2019, p. 40-41) aponta que, em conflitos envolvendo a administração pública, a confidencialidade precisa ser relativizada à luz da publicidade, embasando-se em ensinamentos de Lucio Facci e de Luciane Souza.

Com isso, ele admite que as sessões privadas entre uma das partes e o mediador, com respeito à necessária confiança que precisa existir com relação a este, possam ser realizadas de forma a garantir o sigilo das informações ali tratadas, com exceção daquelas que devam ser divulgadas por força de lei. O autor, entretanto, alega que, para as sessões conjuntas de mediação, bem como para a documentação produzida no andar do processo, estas deverão ser públicas, também com a ressalva legal quanto à algumas informações e documentos, que precisem ser tratados de forma sigilosa.

Por outro lado, tendo em vista a primazia do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos princípios da juridicidade e da proteção da intimidade, pode-se dizer que, na resolução de disputas que desencadeiam PADs, a pacificação social é o bem maior. Por esta razão, pode-se deduzir que a relativização deve recair sobre o princípio da publicidade.

Talvez este seja um dos poucos pontos controversos que precisem necessariamente de dispositivos normativos próprios que o regulamentem. Caso contrário, a diversidade de interpretações possíveis dos princípios da confidencialidade e da publicidade poderia levar a uma situação de insegurança jurídico administrativa.

Caso semelhante ocorreu com a previsão da utilização da arbitragem na administração pública, feito através da Lei nº 9.307/1996, atualizada pela Lei nº 13.129/2015. Conforme lecionam Fichtner, Mannheimer e Monteiro (2019, p. 897-912), tal qual ocorre na mediação, a confidencialidade é internacionalmente reconhecida como uma vantagem da arbitragem.

Entretanto, em se tratando de arbitragem envolvendo a administração pública, a lei determinou que valerá o princípio da publicidade. Pedro Ribeiro (2019, p. 40-41) salienta que a lei acabou não estabeleceu padrões nem elementos mínimos da publicidade, devendo esta ser analisada segundo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Carlos Carmona (2016, p. 20) ratifica este entendimento, ao afirmar que “não parece razoável entender a determinação legal, constante no § 3º do art. 2º da Lei de Arbitragem, como uma regra de publicidade total e absoluta para todos os atos da arbitragem”. Para o autor, seria desproporcional e fisicamente inviável tornar públicas todas as informações das arbitragens, mas, apenas, aquelas mais relevantes ao público.

Conquanto não exista regramento específico, parece mais razoável entender que a regra da confidencialidade, prevista na Lei de Mediação, ao ser aplicada aos PADs, deva ser relativizada em face do princípio da publicidade que rege a administração pública, uma vez que esta é característica essencial para permitir o controle social.

Esta posição se ratifica uma vez que o próprio legislador previu a mediação no seio da administração pública, com o advento da Lei de Mediação, garantindo-lhe a aplicação da confidencialidade enquanto princípio. Todavia, consoante a necessária observância do princípio da juridicidade, tal norte deve vir amparado nos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade para atingir seu objetivo em harmonia com o sistema normativo brasileiro.

Observados estes pressupostos, não se vê óbice à aplicação da Lei de Mediação aos PADs.

4.3 DA RESSIGNIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Em se tratando de administração pública, é pacífico que esta deve zelar, proteger e agir em nome do interesse público, da coletividade. Carvalho Filho (2017, p. 53) indica que, sem este objetivo, a atuação estatal incorre em desvio de sua finalidade, surgida com o Estado do Bem-estar Social. Neste sentido, surgindo conflitos entre os particulares e a administração pública, deverá prevalecer o interesse público.

Rafael Oliveira (2021, p. 111-112) distingue o interesse público primário do secundário. O primário teria relação à satisfação das necessidades coletivas por meio do desempenho das atividades administrativas. Já o segundo faria referência ao interesse da própria administração pública enquanto pessoa jurídica, titular de direitos e deveres.

Pedro Ribeiro (2019, p. 31-32), amparado nas lições de Celso Bandeira de Mello, apresenta o interesse público primário como aquele pertencente à sociedade, representando os diversos interesses dos indivíduos que a compõem, na busca dos fins para o bem comum. E o distingue o interesse público secundário como aquele decorrente da atuação da administração como se particular fosse, representando seus próprios interesses.

Partindo desta diferenciação, a doutrina caracteriza como indisponível o interesse público primário, porque pertencente a toda a coletividade. Ao mesmo tempo, reporta ser permissível a disponibilidade dos interesses públicos secundários, desde que observados os limites da atuação estatal, sendo observado o interesse público primário. Por esta razão, tradicionalmente, dizia-se que os meios autocompositivos seriam incompatíveis com a administração pública.

Entretanto, a partir da caracterização do princípio da juridicidade e da mudança do prisma de valoração dos princípios da administração pública em face dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, surge a necessidade de reinterpretar a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

Neste sentido, Rafael Oliveira (2021, p. 113) traz que, no cenário atual, a democratização da defesa do interesse público, juntamente com pluralidade da sociedade atual, dão força à ideia de desconstrução do princípio da supremacia do interesse público em abstrato. O autor cita como argumentos para esta ponderação

de interesses na resolução de conflitos: a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana; a ausência de determinação objetiva e abstrata do que seria o interesse público, a indissociação entre o interesse público e o privado, ambos consagrados no texto constitucional, e a incompatibilidade da supremacia do interesse público com o princípios constitucionais da proporcionalidade e da concordância prática.

Pedro Ribeiro (2019, p. 33) sustenta que a visão tradicional de supremacia e indisponibilidade do interesse público não estaria alinhada com a ideia de ponderação de princípios para a adequada resolução de conflitos. Com isto, ele pondera que não deve haver mais a ideia fixa de que o interesse público deve prevalecer em todas as hipóteses, devendo ser verificada a ponderação dos interesses em disputa no caso concreto.

Carvalho Filho (2017, p. 53) argumenta contra alguns autores que defendem a inexistência do princípio da supremacia do interesse público em face da prevalência dos direitos fundamentais. Para o autor, ao invés de se desconstruir o princípio, este deve ser reconstruído à luz da dinâmica social.

Com isso, torna-se inadmissível que a atuação estatal se fundamente em um conceito de interesse público abstrato e indecifrável, típico do autoritarismo. Assim, a juridicidade da administração pública ganha validade quando fundada na ordem jurídica, sobretudo nos princípios da atividade administrativa e dos direitos fundamentais (OLIVIERA, 2021, p. 113).

Uma vez que a supremacia e indisponibilidade do interesse público devam ser analisados no caso concreto, e não de forma abstrata, abre-se caminho para conceber a utilização da Lei de Mediação aos PADs.

Pedro Ribeiro (2019, p. 33), entretanto, defende que limites e critérios devem ser definidos para que o interesse público, representando pela ponderação no caso concreto, seja de fato protegido. Com isso, a solução consensual não representaria violação, mas verdadeira realização consecução deste princípio.

Nas palavras de Juliana Martins (2018, p. 23), seria

admissível a adoção de condutas que, embora não estejam explicitamente determinadas em lei específica, sejam compatíveis com a Constituição, com o interesse público e com o sistema jurídico como um todo. Na prática, essa perspectiva possibilita que sejam realizados acordos entre particulares e entes da Administração Pública em situações que, apesar de não estarem previstas

legalmente, comportem a aplicação de métodos consensuais, de modo que não se comprometa a persecução do interesse público.

Assim, nas contendas oriundas de conflitos envolvendo servidores públicos ou administrados, sujeitos à persecução disciplinar administrativa, quer num estágio pré-processual ou mesmo já tendo sido iniciado o procedimento, a mediação garantiria o interesse público pelos seguintes fatores: a) mesmo que não resulte em um acordo, a adoção da mediação contribuirá para a valorização do ser humano envolvido e na pacificação do conflito; b) haveria a resolução da disputa mediante a construção de um acordo pautado na ponderação dos interesses; c) sendo a mediação mais eficaz que o processo administrativo, uma decisão construída bilateralmente seria mais efetiva e garantiria uma economia de tempo e recursos aos cofres públicos.

4.4 EXPERIÊNCIAS REAIS: A PRÁTICA DA LEI DE MEDIAÇÃO

Nos estudos feitos para este trabalho, foram identificadas algumas experiências de previsão da utilização da mediação de conflitos envolvendo servidores públicos. Leis e normas administrativas que criaram organismos com competência para mediar conflitos que, se não tratados, poderiam resultar em PADs. Limitar-se-á, no entanto, tendo em vista o escopo do presente trabalho, à apresentação daquelas que agem no seio da administração pública federal.

4.4.1 As Ouvidorias como Locais de Mediação

Apesar de estarem presentes no cotidiano da administração pública brasileira desde quando ainda era colônia, somente após o fim da ditadura militar e o nascimento do Estado Democrático de Direito, as ouvidorias ganharam papel de relevância, sobretudo no controle social do Estado (SANTOS *et al*, 2019, p. 635-636).

Constitucionalmente, somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que se passou a prever o serviço de atendimento aos usuários para receber as reclamações sobre serviços públicos (art. 37, § 3º, I), calcado na reforma administrativa que consagrou o primado da eficiência da administração. Antes disto, em 1995, foi criada a Ouvidoria-Geral da República,

como parte do Ministério da Justiça, passando a integrar a Controladoria Geral da União (CGU) em 2003, mudando seu nome para Ouvidoria-Geral da União.

No plano infraconstitucional, a publicação da Lei nº 13.460/2017, que disciplinou a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, reconheceu as ouvidorias como instituições essenciais à qualidade da prestação de serviços públicos, determinando sua existência nos três poderes, nas três esferas (municipal, estadual e federal).

Este dispositivo legal, em seu art. 13, inciso VII, estipulou a adoção da mediação entre os usuários e a administração pública como atribuição precípua das ouvidorias. Com isto, abriu-se mais uma porta para a aplicação da mediação no seio da administração pública.

Além de poder promover a mediação entre os usuários e os agentes públicos, uma vez que a lei fez questão de conceituá-los separadamente, cada vez mais as ouvidorias tem sido acionadas para atender demandas internas, analisando situações que envolvem conflitos entre servidores ou entre estes e a própria instituição da qual faz parte.

A própria CGU, em cartilha que apresenta orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias (2013, p. 10-16), apresenta a mediação como caminho viável para lidar com conflitos sociais, incentivando sua aplicação. Já em outra cartilha, apresenta ferramentas para resolução de conflitos a serem aplicados pela ouvidorias (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2016, on-line).

4.4.2 Centros de Mediação já Criados no Âmbito da Administração Pública Federal

Marcos Teixeira (2020, p. 475-482), em estudo louvado pela CGU, trata de separar as condutas funcionais dos servidores conforme sua gravidade. As mais leves, podem ser tratadas no âmbito da gestão de pessoas. Já as mais graves, passariam ao escopo da autoridade sancionadora. Segundo o autor, sendo as instituições compostas por pessoas, é certo que o ambiente de trabalho será lugar de embates, inaceitações e incompreensões desmotivantes, inibindo as potencialidades e maculando os relacionamentos.

Com isso, ele fez um recorte histórico, citando as primeiras iniciativas de autocomposição de conflitos envolvendo servidores, no âmbito da administração

pública. Além destas, foram identificadas recentes em várias universidades federais e também no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), as quais se passa a citar em ordem cronológica.

a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 2010: a primeira iniciativa de destaque foi a Portaria nº 1.261/2010, da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), que instituiu princípios, diretrizes e ações sobre a saúde mental dos servidores da administração pública federal, prevendo a mediação dos conflitos como ferramenta.

Art. 1º Os procedimentos em saúde mental a serem adotados pelos órgãos do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC da Administração Pública direta, autárquica e fundacional obedecerão aos seguintes princípios:

[...]

II - basear-se em princípios humanitários e éticos de igualdade, equidade e não discriminação, do direito à privacidade e à autonomia individual, da abolição do tratamento desumano e degradante, garantindo o tratamento adequado;

[...]

Art. 2º Para os fins desta Portaria, entendem-se por promoção de saúde as ações que, voltadas para a melhoria das condições e relações de trabalho, favoreçam a ampliação do conhecimento, o desenvolvimento de atitudes e de comportamentos individuais e coletivos para a proteção da saúde no local de trabalho.

Parágrafo único. Inclui-se na promoção de saúde a prevenção a agravos, entendida como ação antecipada que objetiva evitar danos à saúde do servidor em decorrência de fatores comportamentais, do ambiente e/ou do processo de trabalho.

[...]

XI - intervir nas situações de conflito vivenciadas no local de trabalho, buscando soluções dialogadas e ações mediadas pela equipe multiprofissional, constituindo comissões de ética onde não existirem, como instâncias de mediação no âmbito institucional;

[...]

Art. 3º Entende-se por assistência terapêutica o conjunto de práticas com foco no atendimento às necessidades e expectativas de saúde dos servidores, a partir de diferentes modalidades de atenção direta, realizadas por equipe multiprofissional.

[...]

XII - intervir, em qualquer nível hierárquico, nas situações de conflito vivenciadas por pessoas em sofrimento psíquico no seu local de trabalho, buscando junto aos gestores uma resolução pelo diálogo e por ações assertivas para o servidor e para a APF. (BRASIL, 2010, on-line)

b) Receita Federal do Brasil - 2015: no mesmo ano de criação da Lei de Mediação, outra normativa procurou criar espaços de mediação de conflitos no seio

da administração pública federal. Desta vez, foi a Receita Federal do Brasil (RFB) que instituiu os “Espaços da Fala”, através da Portaria nº 460/2015, que trazia:

Art. 1º (...)

§ 1º O Espaço da Fala tem como objetivo a mediação de conflitos e o favorecimento à reflexão pelos servidores sobre possíveis alternativas de resolução de questões interpessoais, no âmbito profissional ou pessoal, que estejam interferindo de forma negativa no espaço laboral, contribuindo, assim, para o equilíbrio biopsicossocial no ambiente de trabalho. (BRASIL, 2015c, on-line)

Hoje esta atribuição consta do Regimento Interno da RFB, como parte das atribuições da Divisão de Valorização e Qualidade de Vida no Trabalho, a quem compete gerir e executar tarefas relativas à mediação de conflitos (BRASIL, 2017, on-line).

c) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 2018: em meados de 2018, outro órgão, desta vez vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), criou o Núcleo de Correição, com o objetivo de prevenir e apurar irregularidades administrativas, bem como de administrar as atividades de mediação de conflitos. Trata-se de experiência que unificou numa só instância a competência tanto para apurar as infrações, quanto para administrar os conflitos pela mediação.

Instituir o Núcleo de Correição, vinculado ao Gabinete da Presidência, tendo como objetivos exercer as atividades de prevenção e apuração de irregularidades na esfera administrativa, e administrar as atividades de mediação de conflitos.

[...]

2.1. São atribuições do Núcleo de Correição:

[...]

c) receber, analisar e dar tratamento a denúncias, representações e outras demandas que versem sobre irregularidades atribuídas a agentes públicos e servidores do CNPq ou sobre atos praticados por pessoas jurídicas contra o CNPq;

d) receber e dar tratamento às ocorrências inseridas no Registro de Ocorrências Funcionais;

e) instaurar, de ofício ou determinar a instauração, de procedimentos e processos disciplinares relacionados à prevenção e apuração de irregularidades, por meio da investigação preliminar e da inspeção, sem prejuízo de sua iniciativa pela autoridade a que se refere o art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990;

[...]

l) desenvolver iniciativas de educação e prevenção de irregularidades e orientar a adoção, quando cabível, de práticas administrativas saneadoras;

m) garantir a execução das atividades de mediação como prática de solução de conflitos, supervisionar os trabalhos de mediação e acompanhar a implementação e execução das soluções de resolução de conflitos. (CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO, 2018, on-line)

d) Universidade Federal de São Paulo - 2018: o Conselho Universitário aprovou, por meio da Resolução nº 162/2018, a criação das Câmaras de Conciliação e Mediação de Conflitos da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), dispondo sobre a mediação de conflitos no âmbito daquela instituição.

Mesmo já tendo sido criadas apenas em 2020 foi instituída uma comissão para gerenciar todo o processo de implementação através de um projeto piloto (Portaria Reitoria nº 2938/2020). A comissão trabalhou durante um ano inteiro, mas finalizou o piloto, que foi finalmente implantado em maio deste ano (Portaria Vice-Reitoria nº 2005/2021), alterando sua nomenclatura para Câmara de Mediação da Unifesp.

Artigo 1º- Instituir, no âmbito da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp, as diretrizes para a mediação de conflitos e criar as Câmaras de Conciliação e Mediação de Conflitos e a Câmara de Juízo de Admissibilidade, e as seguintes ações:

I. Criar a Câmara de Conciliação e Mediação de Conflitos na Reitoria, como espaço de diálogo dos princípios éticos aplicados a situações concretas, e espaço de articulação responsável por coordenar e direcionar o trabalho das Câmaras de Conciliação e Mediação de Conflitos nos campi e no Hospital Universitário, além de recepcionar relatos de conflitos funcionais e promover eventual conciliação ou direcionamento para outros órgãos.

[...]

III. Criar a Câmara de Juízo de Admissibilidade, como órgão central, vinculado a Reitoria, com a finalidade de recepcionar relatos de eventuais conflitos e/ou irregularidades avaliando a plausibilidade, criticidade e direcionando aos órgãos competentes para tratamento subsequente.

[...]

V. Propor medidas educativas e preventivas para minimizar a ocorrência de conflitos.

[...]

Artigo 3º- As Câmaras de Conciliação e Mediação de Conflitos serão compostas por servidores, com objetivo finalístico de alcançar mudanças no paradigma de convivência atual e conscientização sobre fatores relacionais, institucionais e culturais causadores de violência.

§1º - As Câmaras de Conciliação e Mediação de Conflitos serão responsáveis por recepcionar relatos de membros da comunidade acadêmica da Unifesp, lotados no respectivo Campus, relacionados a conflitos, e atuar na orientação, mediação e eventual

monitoramento dos acordos ou direcionamento dos relatos para outras instâncias.

[...]

§3º - Os servidores, acima referidos, serão treinados para atuação em mediação de conflitos e aplicação de práticas restaurativas para recepcionar, orientar, mediar, construir acordos e monitorar as medidas implementadas, ou serão profissionais das áreas que contemplam a mediação de conflitos em sua formação.

[...]

§5º - As sessões de mediação serão registradas em formulário próprio e produzirão termo de conciliação/mediação ou registros com as ações pactuadas entre envolvidos. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, 2018, on-line)

Percebe-se que o texto da resolução acaba por misturar os institutos da mediação e da conciliação numa mesma normativa, contribuindo para uma visão errônea de que se tratam de procedimentos com a mesma finalidade.

e) Universidade Federal de Goiás - 2019: o Conselho Universitário instituiu, por meio da Resolução nº 2/2019, a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, no âmbito da Coordenação de Processos Administrativos da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Art. 1º Instituir a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) no âmbito da Coordenação de Processos Administrativos da Universidade Federal de Goiás (CDPA/UFG).

Art. 2º A CPRAC consiste na realização de Sessões de Mediação em casos de conflitos interpessoais entre servidores e/ou estudantes da UFG, encaminhados ao Gabinete da Reitoria.

§1º Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

§2º A instalação da CPRAC/CDPA não impede que outras unidades ou órgãos desenvolvam iniciativas no sentido de adotar providências necessárias à busca de solução pacífica dos conflitos, por meio de métodos adequados, observando-se os princípios da mediação e a respectiva competência de atuação.

Art. 3º A Sessão de Mediação será orientada pelos princípios da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Art. 4º O juízo de admissibilidade compete ao Coordenador da CDPA, preferencialmente, antes da determinação de abertura de processo administrativo disciplinar e/ou sindicância, que poderá encaminhar o respectivo processo administrativo para a CPRAC, visando à realização da Sessão de Mediação, desde que seja objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

[...]

Art. 6º O Coordenador-Geral da CPRAC poderá contar com o auxílio de servidores da Universidade Federal de Goiás, como mediadores e/ou facilitadores voluntários, cuja atuação será norteadada pelo § 1º do art. 2º desta Resolução.

[...]

Art. 9º A CPRAC desenvolverá suas atividades na CDPA/UFG.

Parágrafo único. A critério do Coordenador-Geral e dos envolvidos no procedimento, uma vez atendidas as condições desta normativa, a Sessão de Mediação poderá ser realizada em outro local da UFG ou por meio eletrônico de comunicação que viabilize o seu propósito.

Art. 10. (...)

Parágrafo único. Poderão ser realizadas mais de uma Sessão de Mediação para viabilizar a correta resolução do conflito.

Art. 11. Obtida a autocomposição através da mediação do conflito, deverá ser lavrado o Termo Final de Mediação, o qual será assinado pelas partes e pelos mediadores/facilitadores.

§1º O Coordenador-Geral remeterá, ao final, os autos ao Reitor, para análise, homologação e demais providências.

§2º Do resultado da Sessão de Mediação não será instaurado procedimento disciplinar pelos mesmos fatos objeto do ajuste, salvo em caso de seu descumprimento.

Art. 12. Em caso de inexistir resultado de autocomposição na Sessão de Mediação, os autos serão devolvidos ao Coordenador da CDPA para proferir o juízo de admissibilidade do processo, sugerindo o procedimento pertinente para a continuidade e instrução do feito.

Art. 13. Considera-se instituída a mediação na data para a qual for marcada a primeira reunião de mediação.

Parágrafo único. Durante o transcurso do procedimento de mediação, ficará suspenso o prazo prescricional.

Art. 14. O Coordenador-Geral deverá dar publicidade aos dados estatísticos da CPRAC, em sítio eletrônico oficial, observada a confidencialidade quanto às partes e os dados sensíveis do processo. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 2019, on-line)

Da mesma forma como foi institucionalizado pelo CNPq, na UFG o organismo encarregado da mediação é o mesmo encarregado da apuração das infrações administrativas. Entretanto, esta normativa apresenta dispositivos mais concretos relativos à mediação de conflitos, indicando até mesmo os meios de processamento, em conformidade com a Lei de Mediação.

Por tudo isto, vê-se que a mediação, embora seja um instituto de direito privado, pode ser aplicado à administração pública de forma pacífica e eficaz, respeitando seus princípios. Nesta esteira, a Lei de Mediação estabelece dispositivos aplicáveis às contendas administrativas, permitindo às unidades administrativas a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, aplicando os dispositivos e princípios que as regem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante a doutrina e demais estudos pesquisados e apresentados neste trabalho, a adoção de métodos autocompositivos na pacificação de conflitos ganha importância na concretização do acesso à justiça no seio da administração pública. E isto se verifica em duas frentes: se, por um lado, há o empoderamento dos indivíduos, pela valorização de sua autonomia para busca de uma solução consensual, do outro, minimiza-se que questões administrativas se transformem em judiciais, desafogando o Poder Judiciário e gerando economia para o erário.

No entanto, o que se percebeu inicialmente, apesar da edição de diversos diplomas normativos, como a Resolução nº 125/2010, do CNJ, o CPC e a Lei de Mediação, ambos de 2015, ao menos na esfera federal, não se vislumbrava um horizonte legal que permitisse a aplicação imediata da mediação nos PADs.

Embora o Poder Legislativo tenha avançado com a previsão legal da mediação judicial e extrajudicial entre particulares, ampliando-a para alcançar conflitos envolvendo particulares e a administração pública, ou mesmo entre órgãos da própria administração, faltou-lhe maior compreensão sobre a temática para permitir que conflitos envolvendo servidores públicos e o Estado pudessem também encontrar respaldo no método.

Ficou evidente que os pensadores do direito conseguem desenvolver argumentos e interpretações que permitem que os conflitos passíveis de evoluir para disputas em sede de PADs sejam objeto de mediação, muito embora, na prática, exista resistência quanto à sua real aplicação. E isto deve, em muito, pela cultura do litígio enraizado na sociedade.

Mostrou-se que é preciso modificar a forma com que se olha para os princípios basilares da administração pública e do Direito Administrativo Disciplinar, tendo como lente o princípio da juridicidade. Viu-se, com isso, que a valorização dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais permitem a evolução da própria administração pública na persecução de seus objetivos.

Ao se estudar a mediação enquanto método de solução consensual de disputas, foi possível verificar que ela, se corretamente aplicada, pode permitir a pacificação de conflitos, estes inerentes à própria sociedade, formada por indivíduos complexos e com experiências e interesses pessoais diversos.

O estudo dos princípios da mediação permitiu conhecer as características do método, bem como apontou possíveis obstáculos à compatibilização com os princípios da administração pública, sobretudo quanto ao aspecto da legalidade e da publicidade.

Mostrou-se que a mediação é mais vantajosa que o processo disciplinar, uma vez que é mais rápido, econômico e justo, menos desgastante, além de permitir o aprendizado, a autonomia e o empoderamento dos indivíduos.

Também foi mostrado que a mediação, em face da pacificação dos conflitos, é mais eficaz que o processo. Enquanto este põe fim à disputa sem tratar as relações, aquele permite que as partes possam novamente dialogar, construindo um consenso que pode, além de solucionar a disputa, ainda, tem o condão de prevenir futuras disputas.

Ficou claro ainda que a mediação, por suas vantagens, é um método mais eficiente que o processo disciplinar. A economia de recursos humanos e financeiros, o menor tempo necessário para resolver as disputas e a prevenção de que os processos administrativos possam ser anulados por vícios formais e materiais pelo Poder Judiciário se coadunam com o princípio constitucional da eficiência.

Verificou-se que a mediação não é plena. Mas, desde que respeite suas próprias limitações, reúne características que lhe permite ser aplicada aos PADs com muita propriedade e qualidade.

Ficou demonstrado que, quando confrontados, os princípios da mediação se coadunam com os princípios da administração pública. Embora o legislador tenha pecado em não indicar claramente no texto da Lei de Mediação sua aplicação aos conflitos administrativos, o princípio da juridicidade permite que o ordenamento seja interpretado de forma sistemática e complementar, viabilizando a utilização dos dispositivos da mediação a todos os conflitos e disputas envolvendo a administração pública.

Além da Lei nº 13.140/2015, mostrou-se que o CPC, aprovado naquele mesmo ano, também possui a resolução pacífica de conflitos como fundamento. E foi além, prevendo que seus dispositivos podem ser aplicados aos processos administrativos de forma subsidiária. Assim, mesmo que não existisse uma lei específica disciplinando a mediação, sua previsão no código de pronto já a autorizaria.

Ainda que a dicotomia existente entre a privacidade, característica da mediação, e da publicidade, basilar para a legitimidade e controle da administração pública, foi possível verificar que, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, a publicidade precisa ser modulada para se promover a pacificação social.

Um outro obstáculo verificado à aplicação da mediação foi a questão da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Porém, também estes princípios eles precisam de uma resignificação, tendo em vista a supremacia dos direitos fundamentais. Com isso, verificou-se a necessidade de aplicação da ponderação dos interesses no caso concreto como forma de promover a justiça.

Desta forma, conclui-se que a Lei de Mediação, mesmo com todos os seus problemas, tem condições de ser imediatamente aplicada também à resolução de disputas em sede de conflitos envolvendo a prática de irregularidades administrativas, fazendo com o que o presente trabalho tenha atingido todos os objetivos traçados.

Com isso, a demonstração da existência de centros de mediação em funcionamento em unidades administrativas no Poder Público Federal ratifica e confere validade a esta conclusão.

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nacy. A paz social na Constituição de 1988 : o preâmbulo da constituição como porta de acesso à mediação. *In: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois - a consolidação das instituições*. vol. III. Brasília: Senado Federal, [2008]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes/jurisdicao-constitucional-a-paz-social-na-constituicao-de-1988-o-preambulo-da-constituicao-como-porta-de-acesso-a-mediacao>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BARBOSA, Águida Arruda. Os limites da mediação. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/92/Os+limites+da+media%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRAGA NETO, Adolfo. Mediação de conflitos: conceito e técnicas. *In* SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. **Lei nº 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. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 28 fev. 2021.

_____. **Portaria nº 284, de 27 de julho de 2020.** Aprova o Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=111265>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Portaria nº 460, de 26 de março de 2015.** Institui o Espaço da Fala no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2015c. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:ministerio.fazenda;secretaria.receita.federal.brasil:portaria:2015-03-26;460>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Portaria nº 1.261, de 5 de maio de 2010.** Institui os Princípios, Diretrizes e Ações em Saúde Mental que visam orientar os órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC da Administração Pública Federal sobre a saúde mental dos servidores. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:ministerio.planejamento.orcamento.gestao;secretaria.recursos.humanos:portaria:2010-05-05;1261>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 108, de 2015.** Acrescenta inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, para estabelecer o emprego de meios extrajudiciais de solução de conflitos como um direito fundamental. Brasília: Senado Federal, 2015d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122592>. Acesso em: 12 jun. 2021.

_____. **Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016.** Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>. Acesso em: 28 maio 2021.

CALMON, Petronio. Por que uma lei de mediação? Prefácio. *In* SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org.). **Mediação, conciliação e arbitragem**: artigo por artigo de acordo com a Lei nº 13.140/2015, Lei nº 9.307/1996, Lei nº 13.105/2015 e com a Resolução nº 125/2010 do CNJ (Emendas I e II). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CARDOSO, Carla Ionara Xavier da Silveira; ESTRELLA, Wilza Maria Aparecida de Melo. Conflitos no ambiente das instituições públicas: um estudo bibliométrico de produções acadêmicas nacionais entre 2010 e 2014. **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, ano 2, v. 2, n. 1, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/pgpu/article/view/4275>. Acesso em: 2 maio 2021.

CARMONA, Carlos Alberto. Arbitragem e administração pública – primeiras reflexões sobre a arbitragem envolvendo a administração pública. *In*: **Revista Brasileira de Arbitragem**, São Paulo, Ano XII, n.º 51, jul./ago./set. 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2250894/mod_resource/content/1/Carmona

%20-
%20Arbitragem%20e%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf.
Acesso em: 10 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciados aprovados. **I Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios”**, 22 e 23 de agosto de 2016, Brasília – DF. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/enunciados-aprovados>. Acesso em: 2 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Resolução Normativa nº 17, de 14 de junho de 2018**. Institui o Núcleo de Correição. Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33961/5/CNPq_Institui_Nucleo_Correicao.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Ferramentas de resolução de conflitos para as ouvidorias públicas**. Cartilha. Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29799>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. **Orientações para o atendimento ao cidadão nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Cartilha. Coleção OGU. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/aplicacao-da-lei-de-acesso-a-informacao.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FICHNER, José Antônio; MANNHEIMER, Sérgio Nelson; MONTEIRO, André Luís. **Teoria geral da arbitragem**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GOIS, Jullieth Kellyn da Silva. A mediação como instrumento de justiça restaurativa no direito penal: um novo paradigma de justiça. **Revista Âmbito Jurídico**, nº 170 – Ano XXI – mar. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-170/a-mediacao-como-instrumento-de-justica-restaurativa-no-direito-penal-um-novo-paradigma-de-justica>. Acesso em: 10 jun. 2021.

HENRIQUES, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Coleção Esquematizado.

MARTINS, Juliana Pires. **Autocomposição no âmbito da administração pública federal: análise a partir da atuação no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal em João Pessoa**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

MENEZES, Alex. A incidência do código de processo civil e de princípios constitucionais de processo civil nos processos administrativos disciplinares de

servidores públicos federais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.1, jan/jun, 2017, p. 223-253. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/359>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MEROLA, Sérgio. O PAD é uma guerra! [S. l; s. n.], 2020. 1 vídeo (8 min). Publicado pelo Canal Sérgio Merola Advogado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=at2x3y3pP7s>. Acesso em: 28 maio 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. Quais as vantagens da conciliação e mediação? Belo Horizonte, [201-?]. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/quais-as-vantagens-da-conciliacao-e-mediacao.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no Poder Executivo Federal. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, DF, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/8175>. Acesso em: 17 jun. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal comentado**. 19. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

PEPEU, Sérgio Ricardo Freire de Sousa. Processo administrativo disciplinar: uma visão sistemática. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 243, 7 mar. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4831>. Acesso em: 20 abr. 2021.

REIS, Aline Cavalcante dos. Autocomposicao de conflitos e o Direito Administrativo Sancionador . *In I Seminário Brasileiro de Direito Administrativo Disciplinar*. [S. l; s. n.], 2020. 1 vídeo (27 - 56 min). Publicado pelo Canal IDP. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kChuwtQXUs0>. Acesso em: 28 maio 2021.

RIBEIRO, Pedro Novais. Os limites da mediação como método alternativo de resolução de conflitos nas causas envolvendo a administração pública. **Revista Direito UNIFACS - Debate Virtual**, n. 230, 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/6316>. Acesso em: 2 maio 2021.

ROCHA, Ana Carla Sette da. A utilização do termo administrativo circunstanciado (TAC) na defesa do bem público de pequeno valor e a influência cultural na implantação desse rito. **Revista dos Mestrados Profissionais**, vol. 3, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/224>. Acesso em: 3 maio 2021.

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

abr. 2012. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/3024>. Acesso em: 15 maio 2021.

SANTOS, Aline Regina *et al.* O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 630-657, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SOUZA, Salmon Carvalho de. **Direito administrativo disciplinar federal**: direito material e processual. 2. ed. Brasília, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://storage.builderall.com/franquias/2/245469/editor-html/8028195.pdf>. Acesso em 31 maio 2021.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org.). **Mediação, conciliação e arbitragem**: artigo por artigo de acordo com a Lei nº 13.140/2015, Lei nº 9.307/1996, Lei nº 13.105/2015 e com a Resolução nº 125/2010 do CNJ (Emendas I e II). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

TARTUCE, Fernanda. Interação entre novo CPC e lei de mediação: primeiras reflexões. *GEN Jurídico*, 4 set. 2015. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2015/09/04/interacao-entre-novo-cpc-e-lei-de-mediacao-primeiras-reflexoes>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. Mediação de conflitos: proposta de emenda constitucional e tentativas consensuais prévias à jurisdição. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**. vol. 14, nº 82, jan./fev. 2018. p. 5–21. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-magister-de-direito-civil-e-processual-civil/2018-v-14-n-82-jan-fev>. Acesso em: 9 jun. 2021.

_____. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

TORRES, Claudia Vechi. **A mediação como mecanismo de resolução de conflitos socioambientais**. 2006. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2006. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/149/1/2006_ClaudiaVechiTorres.pdf. Acesso em: 4 maio 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Conselho Universitário. **Resolução nº 2, de 22 de fevereiro de 2019**. Institui a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC), no âmbito da Coordenação de Processos Administrativos (CDPA) da Universidade Federal de Goiás. Goiânia (GO): Conselho Universitário, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33394/1/UFG_Institui_Camara_de_Mediacao.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. Conselho Universitário. **Resolução nº 162, de 14 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a mediação de conflitos na

Universidade e cria as Câmaras de Conciliação e Mediação de Conflitos e a de Juízo de Admissibilidade da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). São Paulo (cidade): Conselho Universitário, 2018. Disponível em: <https://camarademediacao.unifesp.br/images/Resolucao162.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

VELOSO, Renato. **Reflexões sobre métodos alternativos na gestão de conflitos numa autarquia pública federal**. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/4111/3/Dissert%20Renato%20Velooso.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.