



**LETÍCIA GOMES DE MENEZES**

**AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO NAS OUVIDORIAS DE  
UNIVERSIDADES FEDERAIS**

**LAVRAS - MG  
2023**

**LETÍCIA GOMES DE MENEZES**

**AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCILIAÇÃO E  
MEDIÇÃO NAS OUVIDORIAS DE UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Profª Drª Camila Maria Risso Sales  
Orientadora

Profª Drª Fabiana Marion Spengler  
Coorientadora

**LAVRAS - MG  
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Menezes, Leticia Gomes de.

Autocomposição na Administração Pública: Implementação de  
Conciliação e Mediação nas Ouvidorias de Universidades Federais /  
Leticia Gomes de Menezes. - 2022.

82 p. : il.

Orientador(a): Camila Maria Risso Sales.

Coorientador(a): Fabiana Marion Spengler.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2022.

Bibliografia.

1. Autocomposição na Administração Pública. 2. Conciliação e  
Mediação. 3. Ouvidorias. I. Sales, Camila Maria Risso. II. Spengler,  
Fabiana Marion. III. Título.

**LETÍCIA GOMES DE MENEZES**

**AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCILIAÇÃO E  
MEDIÇÃO NAS OUVIDORIAS DE UNIVERSIDADES FEDERAIS**

**ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN PUBLIC ADMINISTRATION:  
CONCILIATION AND MEDIATION IN FEDERAL UNIVERSITIES *OMBUDSMAN***

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 18 de outubro de 2022.  
Dr<sup>a</sup> Charlise Colet Gimenez URI/Santo Ângelo  
Dr<sup>a</sup> Nathália de Fátima Joaquim UFLA

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Camila Maria Risso Sales  
Orientadora

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Fabiana Marion Spengler  
Coorientadora

**LAVRAS - MG  
2023**

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação pode parecer uma tarefa solitária. E claro, as mãos no teclado, as noites insones e a ansiedade são, de fato, minhas. Mas a verdade é que a rede que te apoia, inspira e acolhe é essencial para que esse sonho se torne realidade.

Meu primeiro agradecimento vai para a minha mãe, Ana, e meus irmãos, Júlia, Henrique (e Gummy Bear, nosso bebê canino), vocês foram essenciais para que eu chegasse até aqui. Obrigada por acreditarem em mim e por me apoiarem! Mãe, obrigada por me incentivar a fazer o mestrado, você viu em mim um potencial que nem eu mesma enxergava. Ju, você é minha musa inspiradora, minha amiga, meu amor! Amigão, você é meu guia, quando me perco no escuro, sua luz me traz de volta! “Amo tantos vocês!”

Obrigada também ao meu namorado há 10 anos e marido há 1: Kleber Jorge, sem seus incentivos para “mestrar”, sem sua compreensão e carinho, eu não teria chegado até aqui! Obrigada por construir comigo uma casinha cheia de amor e companheirismo, e por cuidar do Torresmo junto comigo (meu parceirinho de estudos em casa que eu tanto amo). “Te amo mais!”

Aos meus parentes, em especial à Dedeia, Nonô, Tia Mary, Jane, Cleber, Juju, Emi e Victor: obrigada por andarem ao meu lado e acreditarem em mim! Levo um pedacinho de cada um(a) comigo e me inspiro em vocês diariamente. À Luana, minha irmãzinha, um destaque para dizer que penso em você sempre e espero um dia poder ter você mais perto.

À Luiza, por ser minha maior incentivadora para essa empreitada chamada mestrado. Obrigada por praticar apresentações comigo, por tirar dúvidas aleatórias, por me dar dicas, me inspirar e torcer por mim sempre. E pela amizade e carinho também, claro! À Shara, Melissa, Aninha, Débora, Lucas, Fael, Rafa, Carol, Davi, Coutinho, Camila, Thaís e Raquel: o que seria da vida sem amigos para compartilhar as dificuldades e alegrias? Vocês são fantásticos e eu tenho muita sorte em poder chamar cada um de amiga e amigo.

Agradeço à Camila, minha orientadora, pela paciência nos momentos de crise, pela orientação tão interessante e enriquecedora. Obrigada por apoiar e ajudar a desenvolver esse tema junto comigo, pela luta que você constrói e pelo exemplo que tanto me marcou de que é possível que a academia científica seja prazerosa e feliz!

Agradeço também à minha coorientadora, Fabiana, que me aceitou no Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos (GPPPTC), fazendo uma conexão RS/MG, que me enriquece a cada encontro! Me inspiro na sua criatividade, força e

organização com que lidera o grupo, e também no acolhimento e carinho que dedica às suas Chiquinhas e Chiquinhos. Obrigada também ao GPPPTC, que tanto adoro participar!

À banca, professoras Nathália e Charlise, pelas sugestões tão pertinentes e enriquecedoras ao trabalho. Me orgulho muito dessa pesquisa ter sido desenvolvida por mulheres (escrevendo, orientando, avaliando), obrigada por fazerem parte disso!

Ao PPGAP e à UFLA, por me permitirem estudar em uma Universidade pública, gratuita e de qualidade! À equipe da Procuradoria, por me acolher mesmo em meio ao caos pandêmico, pela paciência enquanto aprendo os procedimentos e pela amizade que já tenho por cada um e cada uma!

Ao Cirilo, meu colega e amigo! Que me mostrou a beleza e a importância da ouvidoria. Que me ensinou sobre atendimento, empatia, acolhimento e cooperação. Que me incentivou a pesquisar e a tentar o mestrado, que acreditou nas minhas ideias para a ouvidoria e sempre vibrou a cada conquista! Obrigada, meu amigo!

E, por fim, à mim! Desde 2020, ano em que ingressei oficialmente no mestrado, enfrentamos uma pandemia violenta em meio a um governo que nos deixou à própria sorte. Mesmo assim, cheguei até aqui.

Ilesa?

Jamais.

Esperançosa?

Sempre!

*“Movo-me na esperança enquanto luto e, se luto  
com esperança, espero.”  
(Paulo Freire)*

## RESUMO

O presente trabalho fez uma interseção entre temas da Administração Pública e do Direito. Atualmente autorizados por legislação federal, os métodos adequados de tratamento de conflitos ainda não possuem tradição de utilização no âmbito da administração pública. Então, a partir do tema “autocomposição na administração pública”, levantou-se um problema de pesquisa: considerando a Lei 13.460/2017, art. 13, VII, como a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal? O objetivo geral desta pesquisa foi analisar as formas pelas quais a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal. Foram delineados objetivos específicos que abrangeram i) pesquisar acerca da “ouvidoria” bem como a legislação que rege o órgão; ii) analisar a existência de propostas de métodos adequados de tratamento de conflitos, com foco no Tribunal Múltiplas Portas e a possibilidade de aplicação na administração pública; iii) desenvolver produtos técnicos (cartilha informativa e estudo de caso) que estimulem e exemplifiquem a implementação de métodos adequados de tratamento de conflitos no contexto de universidades públicas através de suas ouvidorias. Para isso, foi feita uma pesquisa bibliográfica de natureza básica e abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos metodológicos, a presente pesquisa foi desenvolvida de forma descritiva-exploratória. O estudo do instituto do Tribunal Múltiplas Portas possibilitou a criação de links teóricos com o que já existe atualmente no Poder Judiciário (CEJUSCs), bem como com a possibilidade de que o mesmo seja feito com o Poder Executivo, através de suas ouvidorias. A possibilidade de adoção de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal através de sua ouvidoria foi confirmada, além de reforçada pela Portaria CGU nº 581/2021. Os resultados obtidos delinearam as formas de atuação da ouvidoria para possibilitar a implementação por parte da ouvidoria de conciliação e mediação, analisando e expandindo as diretrizes apresentadas pela mencionada portaria. Também foram elaborados Cartilha Orientadora e Estudo de Caso como produtos técnicos da pesquisa, que encontram-se como apêndices desta dissertação.

**Palavras-chave:** Autocomposição. Conciliação. Mediação. Administração Pública. Ouvidoria.

## ABSTRACT

This research will make an intersection between studies regarding Public Administration and Law. Currently authorized by federal law, the alternative dispute resolution methods still were not incorporated within the public administration. So, starting out from the theme “alternative dispute resolution in public administration”, a research problem was raised: considering the law number 13.460/2017, article 13, VII, how can the *ombudsman* contribute to the implementation of conciliation and mediation in the context of a public federal university? The general goal of this research was to analyze the ways in which de *ombudsman* can contribute to the implementation of conciliation and mediation in the context of a public. For that, specific goals were outlined: i) to research about the *ombudsman*, as well as the laws regarding the subject; ii) to analyze the existence of proposals for alternative dispute resolution methods, focusing on the Multi-Door Courthouse System and the possibility of applying it to the public administration; iii) to develop a guide book and a case study that supports and encourages the implementation of alternative dispute resolution methods when dealing with conflicts in the context of public universities through their *ombudsman*. For this, it was conducted a bibliographic research, of basic nature and qualitative approach. As for the methodological objectives, this research was developed in a descriptive-exploratory way. The study of the Multi-Door Courthouse System made possible to create theoretical links with what already is a reality in the Judiciary (CJUSCs), as well as with the possibility that the same could be done within the Executive, through its *ombudsmen*. The possibility of applying conciliation and mediation in the context of a public federal university through its *ombudsman* was confirmed, in addition to being reinforced by the normative 581/2021. The results obtained outlined the ways that the *ombudsman* can act in order to contribute to the implementation of conciliation and mediation, by analysing and expanding the directives brought by the aforementioned normative. A guide-book and a case study were also made as technical products of the research, which are appendices of this dissertation.

**Keywords:** Alternative Dispute Resolution. Conciliation. Mediation. Public administration. *Ombudsman*.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Página inicial FalaBr	38
<b>Figura 2</b> - Procedimento padrão ouvidoria	40
<b>Figura 3</b> - Procedimento sugerido	50

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1 -** Comparativo Conciliação e Mediação

30

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>15</b>
2.1 Relação Estado-Sociedade	15
2.2 Ouvidorias Públicas	18
2.3 O Tribunal Múltiplas Portas	24
2.3.1 A porta da Mediação	30
2.3.2 A porta da Conciliação	31
2.3.3 A porta da Negociação	32
2.3.4 A porta da Arbitragem	33
2.3.5 A porta da Adjudicação	33
2.3.6 A porta do Ombudsman	34
2.4 Políticas Públicas de Tratamento Adequado de Conflitos no Poder Judiciário	34
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO</b>	<b>37</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	<b>39</b>
4.1 Diretrizes propostas pela Portaria CGU nº 581/2021 e considerações	44
4.1.1.1 Quanto aos princípios	44
4.1.1.2 Quanto aos casos não elegíveis	45
4.1.1.3 Quanto às atribuições da pessoa responsável	47
4.1.1.4 Quanto ao procedimento	49
4.1.1.5 Observações para a legislação	54
<b>5 CARTILHA ORIENTADORA E ESTUDO DE CASO</b>	<b>55</b>
<b>6 CONCLUSÃO</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>61</b>
<b>APÊNDICE A - CARTILHA “OUVIDORIA E CONCILIAÇÃO”</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE B - ESTUDO DE CASO</b>	<b>78</b>

## PRÓLOGO

A autocomposição sempre foi um tema que me chamou a atenção. Desde minha graduação em Direito, em que passei quase metade dela atuando como conciliadora e mediadora judicial no CEJUSC (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania) na Comarca de Viçosa/MG, a possibilidade de facilitar o diálogo entre pessoas conflitantes e auxiliá-los a construir um acordo que contemple da melhor forma possível todas as questões envolvidas, ou mesmo em casos de impossibilidade de acordo, poder auxiliar a restabelecer um contato mínimo entre pessoas com relacionamentos continuados, me pareceu forma mais humanizada de se lidar com o Direito.

E, uma vez que se percebe na prática os impactos positivos da autocomposição, cai por terra a visão adversarial que por tanto tempo guiou a resolução de conflitos, que agora passa a ser tratamento de conflitos. Isso porque entende-se que tão diversos quanto as pessoas conflitantes também o são os conflitos, logo, um tratamento adequado pode significar a utilização de métodos diferentes para cada um.

Munida de uma visão mais inclusiva, continuei a observar a vida através das lentes da autocomposição. Então, quando fui nomeada servidora técnica-administrativa em educação de uma universidade pública federal, as lentes se voltaram para a Administração Pública, em especial quando passei a ser lotada na Ouvidoria da mencionada Universidade.

Conhecidas informalmente como o "para-raios" da instituição, as ouvidorias recebem diariamente, virtual ou pessoalmente, pessoas de todos os tipos, cargos, situações e contextos, sendo o primeiro passo para uma boa atuação na ouvidoria saber receber com zelo e respeito todos os que entrarem pela porta do setor (seja tal porta literal ou figurada).

Receber pessoas, ouvir suas manifestações, intermediar setores, propor novas formas de atuação, começou a me soar familiar, me levando de volta aos tempos de CEJUSC. Foi então que, estudando a legislação sobre ouvidorias, me deparei com a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), que expressamente possibilitava a adoção de conciliação e mediação por parte da ouvidoria.

Nutrida por uma curiosidade enorme e um interesse há muito presente, comecei a pensar sobre essas duas temáticas que me pareciam fazer tanto sentido que caminhassem juntas: autocomposição e administração pública. Já certificada em mediação há alguns anos, percebi que me faltava um pouco de aprofundamento em administração pública, mas o modo prático de funcionamento da minha cabeça me deixava receosa quanto a um mestrado acadêmico ou mesmo um mestrado em administração de empresas.

Foi então que me deparei com o Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade Federal de Lavras, mesma Universidade em que trabalho como técnica-administrativa em educação. Minhas preocupações, então, passaram a ser conseguir ingressar nesse programa de pós-graduação que sanava todas as minhas preocupações: primeiro, a questão acadêmica/profissional, já que o mestrado profissional tem como objetivo “formar e qualificar profissionais, por meio de um ensino que promova conhecimento e pensamento crítico e reflexivo para o exercício de atividades profissionais em Administração Pública.”<sup>1</sup>

E segundo, a questão público/privado, visto que se trata de um mestrado em Administração Pública, e não administração de empresas, o que acredito ter sido essencial para minha formação enquanto pesquisadora e servidora pública, visto que existem peculiaridades e considerações acerca do setor público que não podem ser meramente copiadas de um manual de administração de empresas.

Combinando, então, uma possibilidade de aprofundamento e investigação teórica com a experiência prática e a vontade de contribuir para o desenvolvimento institucional, decidi fazer o processo seletivo e fui aprovada.

Uma vez discente do mestrado profissional, já com um tema em mente (autocomposição na administração pública), me aprofundei nas disciplinas teóricas e delinee o problema de pesquisa que guia esta dissertação: considerando a Lei 13.460/2017, art. 13, VII, como a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal?

Nesse ponto, importante destacar que decidi por uma abordagem genérica referente a universidades públicas federais, e não especificamente à minha instituição de origem, para conferir maior alcance à pesquisa e às suas eventuais produções técnicas.

---

<sup>1</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Pró-Reitoria de Pós-Graduação. **Resolução 035, de 05 de abril de 2022**. Dispõe sobre o Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Disponível em: [https://sigaa.ufla.br/sigaa/public/programa/documentos.jsf?lc=pt\\_BR&id=1844&idTipo=2](https://sigaa.ufla.br/sigaa/public/programa/documentos.jsf?lc=pt_BR&id=1844&idTipo=2)

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tratou do tema “autocomposição na administração pública.” A autocomposição nada mais é do que uma forma de se tratar um conflito em que os principais atores do procedimento são os próprios envolvidos na questão conflituosa. A proposta consistiu, então, em entender a possibilidade e as formas de implementação de conciliação e mediação, métodos considerados autocompositivos de tratamento de conflitos, no contexto da ouvidoria de uma Universidade Federal. A administração pública foi aqui representada pela ouvidoria, pois tal setor é o responsável por receber e dar encaminhamento a diversas questões conflituosas. Portanto, acredita-se que a ouvidoria ocupa lugar estratégico no que diz respeito a um tratamento adequado de conflitos a nível institucional.

Então, a partir do tema “autocomposição na administração pública”, e entendendo que a legislação referente às ouvidorias públicas estipula serem elas os setores responsáveis por promover a autocomposição, levantou-se um problema de pesquisa: considerando a Lei 13.460/2017, art. 13, VII, como a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal?

O objetivo geral desta pesquisa, então, foi analisar as formas pelas quais a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, sendo seus objetivos específicos i) pesquisar acerca da ouvidoria, bem como a legislação que rege o órgão; ii) analisar a existência de propostas de métodos adequados de tratamento de conflitos, com foco no Tribunal Múltiplas Portas e a possibilidade de aplicação na administração pública; iii) desenvolver produtos técnicos (cartilha informativa e estudo de caso) que estimulem e exemplifiquem a implementação de métodos adequados de tratamento de conflitos no contexto de universidades públicas através de suas ouvidorias.

Para atingir os objetivos propostos, foi realizado um estudo que possuiu como referencial teórico a relação entre Estado e sociedade, com base principalmente nos ensinamentos de Bob Jessop (2007) no contexto geral e em Evelina Dagnino (2004) no contexto brasileiro, sem esquecer das nuances democráticas conferidas por Chantal Mouffe (2015).

Com relação ao referencial teórico que trata mais especificamente da administração pública, as bases foram extraídas de Taiz Rogério e Maria Tereza Fonseca Dias (2012), passando por ensinamentos da Ouvidoria-Geral da União, Bruno Konder Comparato (2016) e Aline Regina Santos *et al* (2019) no que se refere a ouvidorias.

Ao atingir a parte do texto que trata de conflitos, utilizou-se como base Álvaro Chrispino (2002; 2007) e com relação a conflitos e introdução à *alternative dispute resolution*, baseou-se em Oscar Chase (2005), tocando também em Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) no que diz respeito ao acesso à justiça.

Chegando no Tribunal Múltiplas Portas, as principais referências foram Charlise Gimenez (2017) e Luthyana Oliveira e Fabiana Spengler (2013) e suas respectivas análises da ideia de *multidoor courthouse* proposta pelo professor estadunidense Franksander.

Os ensinamentos de Fabiana Spengler (2019) também foram base para os estudos em autocomposição e heterocomposição, assim como em mediação e conciliação. Por fim, os embasamentos referentes a políticas públicas de tratamento de conflitos se embasaram em Victor Priebe, Mariane Piffero e Gilberto Silva (2021), sempre observando também a Resolução CNJ 125/2010 (BRASIL, 2010).

Este texto foi dividido em seis partes, além da introdução: referencial teórico (que abrangeu a relação Estado-sociedade, as ouvidorias públicas, o tribunal múltiplas portas e políticas públicas de tratamento adequado de conflitos no Poder Judiciário), percurso metodológico, resultados e discussão [contendo as diretrizes propostas pela Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) e considerações], cartilha orientadora, estudo de caso e conclusão. Por fim, o texto será seguido de referências e apêndices.

Como produtos finais referentes à conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, linha de pesquisa de gestão social, políticas públicas e controle social, apresentam-se esta dissertação, uma cartilha informativa constante do Apêndice A e um estudo de caso constante do Apêndice B.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Relação Estado-Sociedade

O conceito de Estado, sua abrangência e alcance, possui diversas ramificações teóricas, sendo de difícil definição e cercado por questões, tais como as apontadas por Bob Jessop:

(...) seria o Estado mais bem definido por sua forma legal, sua capacidade coercitiva, sua composição institucional e fronteiras, operações internas e meios de cálculo, objetivos declarados, funções na sociedade mais ampla ou lugar soberano no sistema internacional? Seria ele uma coisa, um sujeito, uma relação social ou uma construção que ajuda a orientar a ação política? Seria a “estatalidade” um fim variável, e sendo assim, quais seriam suas dimensões centrais? Qual a relação entre o Estado e o direito, o Estado e a política, o Estado e a sociedade civil, o público e o privado, o poder estatal e as relações de micropoder? O Estado é melhor estudado isoladamente, apenas como parte do sistema político; ou, na verdade, em termos de uma teoria social mais geral? Teriam os Estados autonomia institucional, decisional ou operacional e, sendo assim, quais são suas fontes e limites? (JESSOP, 2007, p. 13)

Considerando as questões elencadas, em seu artigo “O Estado e a construção de Estados”, Jessop (2007) discorre brevemente sobre propostas teóricas já levantadas sobre o que seria o Estado. Dentre elas, ressalta-se a teoria de Nicos Poulantzas, embasado em Marx e Gramsci, e que segue resumido no trecho de Jessop (2007, p. 16-17)

Ele afirmou que o Estado é uma relação social. Essa frase elíptica implica que, encarado como uma coisa (...) ou como um sujeito (...), o **Estado está longe de ser um instrumento passivo ou um ator neutro**. Ao invés disso, ele está sempre inclinado numa direção ou noutra em virtude da seletividade estrutural e estratégica que tornam as instituições, capacidades e recursos estatais mais acessíveis a algumas forças políticas e, por outro lado, é mais dócil para alguns propósitos do que para outros. (...) ele **também argumentou que a seletividade varia dentro de cada regime político específico**. (grifo nosso)

É possível reconhecer, inclusive, “que o Estado muda continuamente, está sujeito a falhas e será reconstruído de diversas formas, com novas capacidades e funções, novas escalas de operação e uma predisposição a novos tipos de falhas.” (JESSOP, 2007, p. 18)

Considerando, então, a mencionada variação e seletividade de cada regime político específico, no contexto brasileiro, tal configuração do Estado tem desaguado no que Evelina Dagnino (2004b) chama de “confluência perversa.” Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CR/88), de acordo com Dagnino (2004b), duas situações se destacam e caminham para a mencionada confluência

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. (DAGNINO, 2004b, p. 97)

Ou seja, de um lado tem-se a possibilidade, elencada pela CR/88 (não por acaso também apelidada de Constituição Cidadã), de criação de espaços públicos que permitam maior participação da sociedade civil tanto na discussão quanto na tomada de decisões relacionadas a políticas públicas (DAGNINO, 2004b, p. 95). Mas a forma de implementação dessa esfera não deveria ser pautada na busca de um consenso racional universal, conforme expõe Chantal Mouffe (2015, p. 3):

Defendo que a crença na possibilidade de um consenso racional universal pôs o pensamento democrático no caminho errado. Em lugar de tentar projetar as instituições que, por meio de procedimentos supostamente “imparciais”, reconciliaram todos os interesses e valores contraditórios, a tarefa dos teóricos e políticos democráticos deve ser de imaginar a criação de uma vibrante esfera pública “agonística”<sup>2</sup> de contestação, na qual diferentes projetos políticos hegemônicos possam se confrontar. Essa é, do meu ponto de vista, a condição *sine qua non* de um efetivo exercício da democracia. Fala-se muito hoje em “diálogo” e “deliberação”, mas qual o significado de tais palavras no campo político se não existe nenhuma escolha real ao nosso alcance e se os participantes do debate não são capazes de decidir entre alternativas claramente diferenciadas? (MOUFFE, 2015, p. 3)

E do outro lado, paralelamente, tem-se a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, que trouxe à superfície “como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, (...) a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil.”(DAGNINO, 2004b, p. 96).

Considerando ambos os movimentos, então, a perversidade mencionada por Dagnino (2004a, 2004b) reside no fato de que ambos os projetos precisam que a sociedade civil seja ativa e propositiva, mesmo que, paradoxalmente, tais projetos sejam antagônicos

<sup>2</sup> De acordo com a autora Chantal Mouffe, sobre “agonismo”: “enquanto o antagonismo é uma relação nós/eles em que os dois lados são inimigos que não possuem nenhum ponto em comum, o agonismo é uma relação nós/eles em que as partes conflitantes, embora reconhecendo que não existe nenhuma solução racional para o conflito, ainda assim reconhecem a legitimidade de seus oponentes. Eles são ‘adversários’, não inimigos. Isso quer dizer que, embora em conflito, eles se consideram pertencentes ao mesmo ente político, partilhando um mesmo espaço simbólico dentro do qual tem lugar o conflito. Poderíamos dizer que a tarefa da democracia é transformar antagonismo em agonismo.” (MOUFFE, 2015, p. 19)

(DAGNINO, 2004b, 96-97), de um lado a tentativa de maior participação popular nas instâncias decisórias estatais, e do outro um projeto de Estado mínimo.

Em conjunto com esse movimento, a Administração Pública passa a aderir ao movimento de maior participação social, sendo a década de 1990 também marcada por uma mudança na Administração Pública, que busca superar o modelo burocrático de gestão para aderir a um novo modelo chamado gerencial, como pontuado por Rogério e Dias (2012, p. 8)

A reconstrução do Estado a partir da década de 90 trouxe nova concepção de Administração Pública baseada nas ideias de consensualismo e cidadania ativa. Diante da maior abertura à participação dos indivíduos na gestão estatal, a renovação da natureza do vínculo servidor-Estado e o regime jurídico dos agentes é processo imprescindível e inexorável.

Rogério e Dias (2012, p. 10-11) colocam, ainda, que o modelo gerencial é “voltado para o atendimento dos interesses coletivos com foco no cidadão. (...) A prestação de serviço e atuação administrativas passaram a buscar a eficiência para satisfazer os interesses do cidadão usuário, ao invés de garantirem apenas a manutenção da rigidez administrativa.”

Sobre esse modelo, no entanto, vale ressaltar que Rogério e Dias (2012, p. 11) também pontuam uma crítica ao colocarem que o modelo gerencial “carece de aperfeiçoar mecanismos de administração consensual e participativa.”, o que se encontra com o pontuado por Dagnino (2004a, 2004b) e Mouffe (2015) sobre o contexto brasileiro em que esse modelo se consolida.

Apesar disso, a CR/88 de fato marca um processo de redemocratização que culminou após o enfraquecimento da ditadura militar (SANTOS *et al.*, 2019, p. 635). A chamada Constituição Cidadã elenca, em seu artigo 37, os princípios que devem ser observados pela “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1988), são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Rogério e Dias (2012, p. 12) também ressaltam que não só a Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998) acrescentou ao rol dos princípios o princípio da eficiência, como também promoveu a reavaliação “do alcance da legalidade.” As autoras colocam que o Estado não mais se restringe à aplicação estrita da lei, mas agora se incumbem também “de zelar pelo interesse público consensualmente construído, garantir a efetivação dos direitos e prestar serviço público de qualidade” (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 12).

As autoras discorrem, então, que “Com efeito, o princípio da legalidade não deve mais ser concebido como limite intransponível (...) o enfoque tanto é o emprego correto dos meios,

dentro dos limites legais a que está submetido o administrador, quanto o alcance do resultado almejado” (ROGÉRIO; DIAS, p. 12). Na mesma linha seguem Batista Junior e Campos

**Se o princípio da eficiência determina a persecução otimizada do bem comum, em inúmeras situações, essa busca da melhor solução pode ser obtida mediante a transação.** Isso não significa que, em prol da eficiência, a Administração possa abandonar a legalidade, mas é verdade que a aplicação genérica, mecânica e desalinhada da lei, no caso concreto, possa ser afastada. Nesse sentido, **é a própria legalidade que dá instrumentos para o vetor eficiência ser acatado como princípio reitor da atuação administrativa. A legalidade, como princípio da Administração Pública, condiciona o administrador em todas as suas atividades,** assim, mesmo a decisão de contratar e o próprio conteúdo do contrato administrativo, devem encontrar fundamento legal. (BATISTA JUNIOR; CAMPOS, 2014, p. 37, grifo nosso)

Importante ressaltar, ainda, que a mesma Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998) mencionada também introduziu ao Artigo nº 37 da CR/88 (BRASIL, 1988) nova redação para o parágrafo terceiro, bem como acrescentou seus incisos, passando a versar

**§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988; 1998, grifo nosso)

A partir das modificações e inclusões do Art. 37, §3º, I, elencadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998), ao mencionar a avaliação da prestação dos serviços, a manutenção dos serviços e avaliações periódicas, passa-se a observar uma alusão, uma abertura de caminho, para a implementação das Ouvidorias no Brasil (SANTOS, *et al.*, 2019, p. 635), tema que será apresentado no tópico a seguir.

## 2.2 Ouvidorias Públicas

O instituto “ouvidoria” tal como utilizado atualmente não foi inventado pelo ordenamento brasileiro. No entanto, o termo “ouvidoria” existiu no Brasil do século XVI, data em que o país teve seu primeiro Ouvidor-Geral cuja função era de “figurar como os ‘ouvidos do rei’, e para garantir, como órgão do sistema de justiça, a rigorosa aplicação das

‘leis da metrópole,’” (OGU, 2014). Tal instituto, porém, foi extinto com o advento da declaração de independência do Brasil, em 1822 (OGU, 2014).

As ouvidorias enquanto instituto nos moldes mais próximos aos atuais surgem do conceito sueco de *ombudsman*, criado em 1809 (OGU, 2014), e que significa “representante do povo” (OGU, 2014), “homem das reclamações ou homem das queixas” (COMPARATO, 2016, p. 45). Sua função primordial era de “fiscalizar a observância às leis e estatutos (...) além de investigar os atos irregulares cometidos por outros agentes públicos (...).” (SANTOS *et al.*, 2019, p. 633).

Sobre o contexto em que se desenvolveu o instituto dos *ombudsman*, apesar da Suécia ter introduzido o conceito em 1809 (COMPARATO, 2016, p. 45):

foi somente na metade do século XX que outros países passaram a criar instituições semelhantes ao *ombudsman* sueco. A criação de *ombudsmen* em nível nacional obedeceu à seguinte sequência, que mostra uma expansão geográfica a partir da experiência pioneira sueca: Suécia em 1809, Finlândia em 1919, Dinamarca em 1955, Noruega em 1963. (COMPARATO, 2016, p.45, grifos do autor)

O instituto do *ombudsman* foi disseminado e ganhou destaque após a Segunda Guerra Mundial (COMPARATO, 2016). Com o fim do conflito, temas relacionados a direitos humanos e participação popular foram disseminados, resultando em uma expansão considerável do aparato governamental (COMPARATO, 2016). A segunda fase de expansão, então, começa na Alemanha e Nova Zelândia, e se espalha pela Europa e América do Norte (SANTOS *et al.*, 2016).

Considerando a complexificação do Estado e da administração pública, e somado ao aumento da burocracia e a necessidade de mais uma forma de proteção contra as arbitrariedades nos atos administrativos, o *ombudsman* ganha proeminência como alternativa para solucionar os novos problemas encontrados (COMPARATO, 2016).

Em seguida na linha do tempo, como visto anteriormente, tem-se o processo de redemocratização, após paralisação do instituto das ouvidorias durante o regime ditatorial militar (SANTOS *et al.*, 2016), logo, “O incentivo ao controle social, combinado à expansão das ouvidorias em escala global, resultou no florescimento das ouvidorias públicas no Brasil, tal como existe na atualidade.” (SANTOS *et al.*, 2016, p. 635). Nesse período, o nome “ouvidoria” “foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las junto ao Estado.” (OGU, 2014).

No âmbito brasileiro, a primeira ouvidoria pública foi criada em 1986, em Curitiba (Paraná) (LYRA, 2004, p. 4; OGU, 2014; SANTOS *et al.*, 2016, p. 634). Em 1988 tem-se a CR/88 e em 1998, como mencionado no tópico anterior, o artigo 37, §3º, I da CR/88 foi

alterado pela Emenda Constitucional 19/1998 (BRASIL, 1988; 1998). Ainda, em março de 1995, foi criada a Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) (LYRA, 2004, p. 1) e, no mesmo ano, “foi criada a Ouvidoria-Geral da República, como parte da estrutura do Ministério da Justiça.” (OGU, 2014).

Em 1999, o Estado de São Paulo promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público, determinando a criação de Ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais. Em 2003, a Ouvidoria-Geral da República foi transferida para a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), e posteriormente teve seu nome alterado para Ouvidoria-Geral da União (OGU), com competência para exercer a coordenação técnica do segmento de ouvidorias do Poder Executivo federal. Em 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, que determina a criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. (OGU, 2014).

Enquanto isso, no contexto mundial,

Em meados de 2003, aproximadamente 110 países já apresentavam estruturas de ouvidoria, embora com características distintas. Na Argentina, Áustria, Bélgica e Espanha, por exemplo, há uma “ouvidoria nacional” de atuação mais ampla, além das ouvidorias nas esferas federal, estadual e municipal. Já no Canadá, Índia, Itália e EUA, há somente a atuação nas três esferas. (SANTOS *et al.*, 2016, p. 634).

Em ambos os contextos, delineiam-se, portanto, as condições de estabelecimento de instituições que estimulam a participação dos cidadãos na configuração de uma nova relação Estado-sociedade, que trata justamente da mudança de paradigma referente a esta relação. Vale ressaltar, ainda, que

(...) o conceito de *ombudsman* não é fechado, o que permite todo tipo de arranjos, sobretudo no que diz respeito ao enfoque dado por cada ouvidoria às suas atividades. Assim, em função do perfil do seu ouvidor, cada ouvidoria concebe a sua missão de acordo com determinadas prioridades. **Em todas elas, contudo, a população se constitui como um elemento essencial, uma fonte de informações para que a ouvidoria consiga desempenhar as suas funções de maneira satisfatória.** (COMPARATO, 2016, p. 47-48)

Dessa forma, no ano de 2011, é promulgada a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, que “determina que os órgãos da administração pública, direta ou indireta, proporcionem um amplo acesso à informação e sua divulgação, de forma que a gestão da informação pública ocorra com transparência (BRASIL, 2011)” (SANTOS *et al.*, 2019, p. 636). Tal lei, em diversos casos, passa a ser atendida pelas ouvidorias (apesar da solicitação de que seja executada por setor específico).

Apesar de não se tratar de atribuição específica da ouvidoria, a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) teve expressivo impacto na consolidação e crescimento das

ouvidorias públicas, além de contribuir para a percepção de que manifestações dos cidadãos podem acarretar na melhora dos serviços públicos prestados (SANTOS *et al.*, 2019).

Ainda acerca do acervo legislativo referente às ouvidorias, a atual lei que direciona sua atuação é a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), posteriormente regulamentada pelo Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018), que “dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” (BRASIL, 2017) e, em seu Capítulo IV, “Das Ouvidorias” (BRASIL, 2017), elenca atribuições precípua, procedimentos e relatórios necessários para a gestão do órgão em tela. Vale ressaltar, ainda, que o Capítulo III da referida lei trata “Das Manifestações dos Usuários de Serviços Públicos” (BRASIL, 2017) e também traz procedimentos importantes para a atuação da ouvidoria pública.

O mencionado Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018), por sua vez, foi complementado recentemente pela Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021), que “Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.”

Considerando, então, a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), importante que sejam trazidos à tona seus principais artigos sobre o tema deste tópico, “ouvidorias públicas”. O artigo 13 da referida lei versa sobre as principais atribuições das ouvidorias:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

O artigo 14 da Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017) identifica ações importantes para a correta atuação da ouvidoria; o artigo 15 se aprofunda nas informações necessárias para elaboração de um relatório de gestão de excelência; o artigo 16 estabelece um prazo para resposta ao usuário manifestante; e o artigo 17 ressalta que o funcionamento e organização das ouvidorias de cada poder/esfera poderão ter suas especificidades regulamentadas.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e  
 II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do *caput* do art. 14 deverá indicar, ao menos:

(...)

Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

(...)

Art. 17. Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias.

Segue, ainda, redação dos principais artigos presentes no Capítulo III, Das Manifestações dos Usuários de Serviços Públicos” (BRASIL, 2017), para melhor entendimento acerca do funcionamento proposto para as ouvidorias públicas:

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente. (...)

Art. 11. Em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Lei, sob pena de responsabilidade do agente público.

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

- I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;
- II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;
- III - análise e obtenção de informações, quando necessário;
- IV - decisão administrativa final; e
- V - ciência ao usuário.

Sobre as mencionadas manifestações, atualmente, “a manifestação pode ser feita de forma presencial, pela Internet, por carta, ou por telefone, a depender das disponibilidades da ouvidoria e das necessidades do usuário. De toda a forma, na esfera Federal, a manifestação deve ser registrada no sistema e-Ouv na plataforma Fala.BR.”(OUV, 2019).

A plataforma FalaBr “é um canal integrado para encaminhamento de manifestações (acesso a informação, denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e simplifique) a órgãos e entidades do poder público. Está disponível na Internet no endereço <https://falabr.cgu.gov.br>, e funciona 24 horas.” (OUV, 2019).

Uma vez cadastrada a manifestação,

é feita uma avaliação do caso para identificar a melhor forma de tratá-lo: A ouvidoria poderá responder sua manifestação; solicitar que você a

complemente; prestar orientações; encaminhar para a unidade interna responsável por resolver a questão ou poderá também encaminhar para outro órgão/entidade, dependendo do caso. Você sempre será comunicado sobre o andamento adotado.(OUV, 2019)

Ou seja, o procedimento diário adotado pelas ouvidorias públicas envolve receber as manifestações, analisar, orientar, encaminhar às áreas responsáveis pelo tratamento ou apuração, responder ao manifestante e concluir a manifestação (OUV, 2019).

(...) as ouvidorias públicas constituem um instrumento valioso para os gestores públicos, que têm à disposição uma **ferramenta muito útil para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão e como este enxerga as mais variadas prestações de serviços públicos**. Trata-se de um elemento importante, pois permite incluir na necessária avaliação que finaliza o ciclo de toda política pública a opinião e a visão da população, que é a destinatária de todas as políticas públicas em um regime democrático. Somente por meio da participação é que a população se torna um conjunto de cidadãos. (COMPARATO, 2016, p. 51, grifo nosso)

Observando-se todo o pontuado, percebe-se o potencial das ouvidorias públicas enquanto setores de incentivo a maior participação popular na administração pública, visto que são um canal de comunicação direto entre o cidadão e a administração pública.

Nesse sentido continua Comparato (2016, p. 51-52), ao pontuar que apesar da participação popular mais comum se dar através do voto, existem outros meios de concretizar tal participação, como por exemplo audiências públicas e conselhos participativos. O autor acrescenta, ainda, que

**Menos lembradas são as ouvidorias públicas, cujo impacto no fortalecimento da democracia participativa e a valorização da cidadania é considerável**. O caminho para uma democracia exercida de uma forma mais real e efetiva passa necessariamente pela apropriação dessas ferramentas de participação popular pela sociedade. (grifo nosso)

Quintão (2019, p. 302) ressalta a voz ativa que é conferida ao cidadão ao considerar que a administração pública recebe suas reclamações, solicitações, denúncias e etc., o que permite que essa mesma administração repense seus atos e políticas a partir do olhar do usuário do serviço público. Além disso, o autor também pontua que a ouvidoria permite que o acesso do cidadão na administração pública seja democratizado, especialmente ao assegurar

o direito do cidadão de requerer informações e dados de seu interesse ou coletivo (...) além de desempenhar a função de ser um espaço de mediação entre o estado e a sociedade, com a busca pela solução de conflitos via extrajudicial (...)

Como pontuam Oliveira e Spengler (2013, p. 35), a sociedade capitalista deve “reaprender a viver e conjugar as formas individuais e coletivas de cidadania, de modo a

melhor cuidar de seus conflitos.” (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 35). Sem esquecer que “(...) reconhecer a inerradicabilidade da dimensão conflituosa da vida social, longe de solapar o projeto democrático, é a condição necessária para compreender o desafio diante do qual a política democrática se encontra.” (MOUFFE, 2015, p. 4)

### 2.3 O Tribunal Múltiplas Portas

“No human society is free of disputes. But how will the disputes be addressed?” (CHASE, 2005, p. 1).

Como exposto anteriormente, a relação Estado-sociedade é viva e mutável, de forma que, considerando todo o espectro de conhecimento em ciências sociais aplicadas, existem diversas propostas para que seja possível construir essa relação sobre outras bases (DAGNINO, 2004a). Para isso, é necessário que se faça uma digressão rumo ao entendimento do que é o conflito e de quais são as formas possíveis de se lidar com eles.

Chripino (2007, p. 15-16) coloca que “Conflito é toda opinião divergente ou maneira diferente de ver ou interpretar algum acontecimento. A partir disso, todos os que vivemos em sociedade temos a experiência do conflito.” O autor ressalta que o conflito integra a vida cotidiana, se originando de diferenças de interesses ou aspirações, e não existindo a noção de erro *versus* acerto, mas apenas posições distintas.

Por essa perspectiva, o conflito, então, pode ser considerado um dado da sociedade, e não algo inerentemente desvantajoso e que deve ser evitado, sendo importante destacar algumas vantagens da sua existência:

- Ajuda a regular as relações sociais;
- ensina a ver o mundo pela perspectiva do outro;
- permite o reconhecimento das diferenças, que não são ameaça, mas resultado natural de uma situação em que há recursos escassos;
- ajuda a definir as identidades das partes que defendem suas posições;
- permite perceber que o outro possui uma percepção diferente;
- racionaliza as estratégias de competência e de cooperação;
- ensina que a controvérsia é uma oportunidade de crescimento e de amadurecimento social. (CHRISPINO, 2007, p. 17)

Mas, mesmo cientes de sua existência inegável e até mesmo necessária, o conflito ainda emerge na sociedade sem que se entenda: o que o provocou, qual o contexto em que se insere a questão conflituosa, possíveis decorrências, quais os reais interesses por trás das posições adotadas pelos envolvidos.

Nesse ponto, vale destacar que existe uma diferença marcante entre a **posição** adotada pelos envolvidos no conflito e o seu **interesse** real por trás dessa posição. “O interesse é a

motivação objetiva/subjetiva de uma conduta, a partir da qual esta se estrutura e se distingue da posição, que é a forma exterior do conflito, que pode esconder o real interesse envolvido”(CHRISPINO, 2007, p. 17)

Segundo o Dicionário da Mediação, de Spengler (2019a):

O conflito pode ser considerado tanto uma potencialidade como uma situação, uma estrutura, uma manifestação, um evento ou um processo. Em cada uma dessas formas, existe um confronto dialético entre a realidade e a perspectiva do homem em entrelaçadas potencialidades, disposições e poderes. São perceptíveis o movimento do poder, o “toma/larga”, o “puxa/empurra”, o “dá/- toma”; um movimento para frente e para trás. (SPENGLER, 2019a, p. 118)

Ainda, a autora ressalta a dimensão de transformação ocasionada pelo conflito, tanto internamente aos sujeitos envolvidos, que passam por um processo de questionamento quanto às suas atitudes, consequências e implicações, quanto externamente, considerando os impactos aos indiretamente afetados e/ou para o grupo do qual os conflitantes fazem parte (SPENGLER, 2019a, p.119).

Ou seja, em se tratando de um fenômeno social complexo, o conflito deve ser analisado também de forma complexa, considerando suas nuances e interdisciplinaridades.

Um exemplo claro da dificuldade que temos para lidar com o conflito é a nossa **incapacidade de identificar as circunstâncias que derivam do conflito ou redundam nele**. Em geral, nas escolas e na vida, só percebemos o conflito quando este produz suas manifestações violentas. Daí podemos tirar, pelo menos, duas conclusões: a primeira é que **se ele se manifestou de forma violenta é porque já existia antes na forma de divergência ou antagonismo, e nós não soubemos ou não fomos preparados para identificá-lo**; a segunda é que **toda a vez que o conflito se manifesta, nós agimos para resolvê-lo, coibindo a manifestação violenta. E neste caso, esquecemos que problemas mal resolvidos se repetem!** (CHRISPINO; CHRISPINO, 2002 apud CHRISPINO, 2007, p. 16, grifo nosso)

Atualmente, a principal forma institucional considerada pelos brasileiros para lidar com conflitos é levá-los ao Poder Judiciário através do ajuizamento de uma ação. Esse procedimento de tratamento de conflitos adotado tradicionalmente é chamado de adjudicação<sup>3</sup>, e consiste em delegar a um terceiro, (juiz/a de direito) o poder de decisão quanto à resolução de uma questão conflituosa por parte dos envolvidos na mesma. Essa decisão tem efeitos coercitivos, ou seja, obriga os conflitantes ao seu cumprimento (SPENGLER, 2019a, p. 34-35).

---

<sup>3</sup> Optou-se pelo termo “adjudicação” para representar o processo jurisdicional, pois é o termo adotado como uma das portas do Tribunal Múltiplas Portas.

Sabendo disso, é possível inferir alguns pontos:

Em primeiro lugar, que o cidadão aciona o Poder Judiciário em busca de “justiça” (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013). Isso decorre principalmente considerando o art. 5º, XXXV, da CR/88, que preconiza que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Em segundo lugar, que sendo o Poder Judiciário considerado como única forma de resolução de problemas, quanto mais cresce a população, mais demandas chegam a ele, o que por sua vez, o sobrecarrega (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013).

Nesse ponto, é importante que se ressalte que acesso à justiça não se trata apenas de acesso ao Poder Judiciário. O acesso à justiça é “[...] o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, **e não apenas proclamar**, os direitos a todos.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12, grifo nosso).

Em sua busca por um acesso à justiça efetivo, os autores ressaltam que

**a efetividade perfeita**, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa “igualdade de armas” - a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, **é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo.** (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15, grifo nosso).

Na sociedade brasileira contemporânea, quem decide até onde se pode ir em termos de perseguir tal objetivo utópico é o Poder Público, através de políticas públicas. “O governo é uma instituição composta por indivíduos e órgãos que têm como função orientar os rumos da sociedade. O elemento poder é definido pela capacidade de influenciar e exigir da sociedade determinada ação ou conduta.” (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 30). Oscar Chase (2005, p. 4) complementa

Power, too, is always at issue when dispute processes are developed, employed, challenged, and reformed. Dispute-ways are never neutral as between competing social groups, even if they are in fact neutral as between the individual disputants. Who gets to decide disputes, and the means they use to decide, will privilege and handicap different sectors of society. (CHASE, 2005, p. 4)<sup>4</sup>

A busca por um efetivo acesso à justiça, bem como o exaurimento crescente do Poder Judiciário, sua morosidade, a possibilidade de redução de custos e um enfoque interdisciplinar

---

<sup>4</sup> O poder também está sempre em questão quando os processos de disputa são desenvolvidos, empregados, desafiados e reformados. Os modos de disputa nunca são neutros entre grupos sociais concorrentes, mesmo que sejam de fato neutros entre os disputantes individuais. Quem decide as disputas e os meios que usa para decidir irão privilegiar e prejudicar diferentes setores da sociedade.

aos conflitos leva ao questionamento: existem outros caminhos para melhor tratamento dos conflitos?

Vale ressaltar que as questões apresentadas não estão presentes apenas no Brasil. Sabendo disso, em 1998, os Estados Unidos da América (doravante EUA) publicam o *Alternative Dispute Resolution Act*, que

determinou a adoção dos mecanismos alternativos de resolução de disputas pelos tribunais federais em todas as ações cíveis. Assim, todo tribunal deve, de forma obrigatória, oferecer às partes, no mínimo, um mecanismo de tratamento de conflito, o qual deve ser analisado por elas, embora não sejam obrigadas a participar. (GIMENEZ, 2017, p. 89)

Ainda, a Resolução A/53/243 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (doravante ONU), de 6 de outubro de 1999, preconiza que

a justiça consensual consiste em valores, atitudes e comportamentos que refletem e inspiram a interação social. Baseia-se nos princípios da liberdade, da justiça, da democracia, dos direitos humanos, da tolerância e da solidariedade, rejeitando a violência. Assim, objetiva a resolução dos conflitos por intermédio do diálogo e da negociação. (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 63)

Nesse contexto, surgem os chamados métodos de tratamento adequado de conflitos<sup>5</sup>, destacando-se nesta parte o chamado Tribunal Múltiplas Portas, criado pelo professor Frank Sander, da Universidade de Harvard, por volta de 1976 (Oliveira e Spengler, 2013), se apresentando como “instrumento de tratamento de conflitos a fim de encaminhar a demanda a uma abordagem mais adequada, considerando suas peculiaridades.” (GIMENEZ, 2017, p. 92)

A proposta do professor Frank Sander é chamada de Tribunal Múltiplas Portas pois considera não apenas uma porta, o processo judicial, mas várias portas, integrando “em um único local, vários modos de processamento de conflitos.” (GIMENEZ, 2017, p. 92).

---

<sup>5</sup> Existem diversas nomenclaturas utilizadas para se referirem aos métodos que serão abordados em seguida, tais como “métodos alternativos de solução de conflitos”, “tratamento adequado de solução de conflitos”, “métodos de resolução de conflitos”, etc. Nesta pesquisa será utilizada a nomenclatura “métodos adequados de tratamento de conflitos”. Justifico: a utilização do termo “métodos **alternativos**” não se justifica quando se parte do pressuposto de que a busca é pela existência de uma diversidade de métodos aptos igualmente ao tratamento dos conflitos. O termo “alternativo” sugere que existe um método “padrão” e um método “alternativo”, o que não é o que se busca nesta pesquisa. Ainda, serão utilizados os termos “**tratamento adequado** de conflitos” ao invés de “**solução** de conflitos” ou mesmo “**resolução** de conflitos”, pois um conflito que é adequadamente tratado não está vinculado a uma solução/resolução especificamente, sendo “solução/resolução” termos que remetem à conclusão, encerramento, finalização (valendo ressaltar que existe também diferenciação legal entre os conceitos de solução e resolução, que não será tratada nesta pesquisa). Por exemplo, um tratamento adequado não significa, necessariamente, que daquela questão derivará um acordo. Um tratamento adequado pode significar que a questão foi abordada da forma que necessitava ser abordada no caso específico, sendo seu objetivo relacionado mais à **forma** em que se deu a lida do conflito do que ao **seu resultado final**.

De acordo com Oliveira e Spengler, o professor destacou que

poderia tentar impedir o surgimento de novas disputas por meio de alterações adequadas na lei. Para ele, seria necessário minimizar os conflitos com maior ênfase na lei preventiva. As pessoas deveriam ser instruídas por seus advogados para antecipar as diferentes eventualidades, buscando, mediante a elaboração e o planejamento hábil, uma forma de dirimir seus litígios com antecedência. (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 69)

Não só a proposta do Tribunal Múltiplas Portas aponta uma possibilidade diferente da tradicional para tratamento dos conflitos, como também propõe que esses métodos sejam institucionalizados em um “centro único de resolução de litígios.” (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 69).

Gimenez (2017) explica o funcionamento prático da proposta, apontando que os conflitos chegam ao Poder Judiciário que, através de um profissional (podendo ser conciliador, mediador, negociador, árbitro, juiz) os avalia, identifica interessados e então indica o instrumento que possui maiores condições de satisfazer os reais interesses dos envolvidos. A autora continua, destacando que para diagnosticar o conflito é interessante que primeiro se conduza uma entrevista, para identificar do que se trata o conflito, e um aconselhamento, momento em que são delineadas possíveis soluções, consequências, e qual será a porta mais indicada para o tratamento adequado do conflito em questão.

A autora segue a explicação com uma representação

Dessa forma, o Fórum Múltiplas Portas tem a função de receber o conflito, encaminhando-o, podendo ser visualizado como uma roda. No centro da roda, estão localizadas a fase de entrada e a unidade de referência; nos raios da roda, encontram-se as portas de tratamento do conflito (as opções de referência). Posteriormente à triagem e ao diagnóstico de admissão, o conflito é submetido a um dos processos de tratamento (opções) e, em não sendo bem sucedida a primeira opção, o conflito retorna para o centro da roda, submetendo-se à nova reavaliação e, após, a novo tratamento. (GIMENEZ, 2017, p. 93)

As “portas” do Fórum Múltiplas Portas identificadas pelo professor Frank Sander são “a mediação, a conciliação, a arbitragem, os processos híbridos, como a mediação e a arbitragem (med-arb ou arb-med), o *mini-trial*, o *summary jury trial*, o *case evaluation*, o *ombudsman* e a adjudicação.” (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 69). Sobre listagem de portas, Gimenez (2017, p. 97) também acrescenta que “Estudos mais recentes apontam duas inovações no sistema Múltiplas Portas, salientando-se que o fórum não se limita a um número determinado de portas, podem surgir novas diante da evolução dos conflitos e da própria sociedade.”

Antes disso, deve-se entender que, quando se trata de definir qual a melhor “porta” a ser utilizada, um dos fatores mais importantes reside na vontade das pessoas envolvidas e seus interesses por trás das ações tomadas. Gimenez (2017, p. 93), traz o exemplo colocado por Sander e Rozdeiczer, que ilustra de forma didática o afirmado:

Ana está em meio a um divórcio quando o procura enquanto advogado e solicita o seu aconselhamento de como proceder. A escolha de Ana dependerá de quais objetivos ela pretende alcançar. Ou seja, ela deseja preservar um bom relacionamento com John? Ela deseja que John participe da criação das crianças, ou ela prefere que ele não as veja? O quanto importante é para ela maximizar o ganho monetário com o divórcio? O quanto importante é a sua preocupação financeira diante do relacionamento com John? Ela deseja manter os assuntos do divórcio em particular? Ela tem o desejo de vingança pública? Antes de saber o que Ana realmente deseja, torna-se impossível tomar qualquer decisão relacionada à porta mais indicada ao seu litígio.

Independentemente de julgamento moral quanto às possíveis vontades da personagem citada, fato é que cada uma delas implicaria em um desenvolvimento específico da questão, na utilização de uma “porta” diferente.

E, considerando os métodos elencados anteriormente, vale ressaltar duas formas de tratamento de conflitos: a heterocomposição e a autocomposição. A heterocomposição se caracteriza por procedimentos que adotam metodologias do tipo vencedor/perdedor, em que a decisão é tomada, ou o julgamento é proferido, por um terceiro (que deve ser manter imparcial) de forma independente, vinculando, conseqüentemente, os envolvidos na questão (SPENGLER, 2019a).

Esse terceiro imparcial não auxilia e não representa os conflitantes. A arbitragem e a jurisdição podem ser apontadas como os principais procedimentos heterocompositivos.

(...) Os meios heterocompositivos são também conhecidos como adversariais, e, neles, as partes podem sair vitoriosas ou não (ganhador x perdedor). (SPENGLER, 2019a, p. 167)

A autocomposição, por outro lado, é um ato que concentra naqueles que estão envolvidos diretamente na questão o poder de delinear os contornos e a abrangência do tratamento daquele conflito. No Brasil, ela deve ser sempre voluntária e pode ou não contar com um terceiro para auxiliar na sua condução. São exemplos de autocomposição a conciliação, a negociação e a mediação (SPENGLER, 2019a).

Percebe-se, portanto, que existem pontos em comum no que diz respeito à heterocomposição e à autocomposição. Por exemplo, ambas podem contar com o auxílio de um terceiro, que deve se manter imparcial. No entanto, ao passo que na primeira o

mencionado terceiro decidirá a questão conflituosa, na autocomposição, quando necessário, o terceiro auxiliará os envolvidos a construir uma resposta que se adeque ao contexto de ambos.

Ainda, como diferenciais mais marcantes tem-se que na autocomposição o objetivo final não se trata de encontrar uma resposta ou solução para a questão, mas sim na melhora ou (re)estabelecimento da comunicação entre os envolvidos. Na heterocomposição, por outro lado, busca-se uma solução, independentemente da relação existente entre os envolvidos.

Sabendo disso, passa-se ao exame de algumas das “portas” do Tribunal Múltiplas Portas. Vale ressaltar que existem várias possibilidades de “portas”, sendo utilizadas aquelas que melhor se enquadram no conflito específico, de acordo com sua natureza e peculiaridade (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 100).

Neste trabalho, o foco será nas “portas” da Mediação e da “Conciliação”, considerando que ambos são citados diretamente na Lei 13.46/2017, e também por serem métodos que possibilitam que um terceiro auxilie na construção de um tratamento adequado, que para a proposta em tela, se trata do ouvidor.

### **2.3.1 A porta da Mediação**

A mediação é considerada um método autocompositivo de tratamento de conflitos, e é adotada, primordialmente, em situações em que exista vínculo anterior entre as pessoas envolvidas, de acordo com o Código de Processo Civil de 2015 (doravante CPC/2015), art. 165, §3º:

§3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Trata-se de um procedimento em que um terceiro, chamado de mediador, auxilia os participantes da situação a lidarem com ela da melhor forma possível (SPENGLER, 2019b). Esse mediador conduzirá o procedimento mas não poderá se posicionar ou interferir, sendo seu papel conduzir um diálogo claro e respeitoso.

Como método autocompositivo por excelência, a mediação não busca obrigar as partes a nada, além de abranger “técnicas que envolvem desde a negociação até a terapia” (SPENGLER, 2019b, p. 54). Como coloca Spengler (2019b, p. 55), sobre o mediador

ele não pode unilateralmente obrigar as partes a resolverem a contenda ou impor decisão, mas deve mediá-las ou reconciliar os interesses conflitivos, conduzindo para que elas concluam com seu impulso a melhor solução.

A mediação foi estabelecida pela Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo sido posteriormente aprofundada pela Lei da Mediação [lei 13.140/2015 (Brasil, 2015)] e pelo CPC/2015 (SPENGLER, 2019b).

### **2.3.2 A porta da Conciliação**

Muito confundida com a mediação, especialmente por compartilharem a legislação de referência, a conciliação também é um método autocompositivo de tratamento de conflitos. No entanto, uma de suas maiores diferenças do método anterior é que ela ocorre, preferencialmente, em situações em que não exista vínculo anterior entre os envolvidos, conforme CPC/2015, art. 165, §2º:

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

No caso da conciliação, o conciliador possui papel mais ativo na condução da questão conflituosa, podendo sugerir propostas de acordos, que são o objetivo final do procedimento (SPENGLER, 2019a). Ainda, na prática, as sessões de conciliação são mais rápidas e tendem a ser resolvidas em uma só sessão, com as partes conflitantes presentes. Ao passo que a mediação na maioria das vezes inclui várias sessões, que podem ser individuais ou na presença de todos os conflitantes envolvidos.

Spengler (2019a) elenca as principais diferenças entre a conciliação e a mediação: quanto ao conflito (esporádico ou que envolva vínculo anterior), quanto ao papel do mediador/conciliador (pode propor acordos ou ajuda a restabelecer a comunicação e não pode propor acordos), quanto aos objetivos perseguidos (acordo é o objetivo ou acordo é eventual e encarado como consequência da melhora na comunicação entre os envolvidos) e quanto às técnicas empregadas e à dinâmica das sessões (técnicas de negociação, sessões mais rápidas ou técnicas de escuta e que buscam encontrar o interesse por trás das posições adotadas, sessões mais longas).

Baseado no exposto, elaborou-se quadro resumo para melhor visualização das semelhanças e diferenças entre a Conciliação e a Mediação:

Tabela 1 - Comparativo Conciliação e Mediação

	<b>CONCILIAÇÃO</b>	<b>MEDIAÇÃO</b>
<b>É autocomposição?</b>	Sim.	Sim.
<b>Objetivo</b>	Acordo.	Melhora da relação, acordo é eventual.
<b>Papel do terceiro</b>	Pode sugerir acordos.	Não pode sugerir acordos; Auxilia no restabelecimento da comunicação.
<b>Terceiro deve buscar imparcialidade?</b>	Sim.	Sim.
<b>Sessões mais rápidas ou mais demoradas?</b>	Mais rápidas.	Mais demoradas.
<b>Quantas sessões?</b>	Em geral, 1.	Em geral, mais de 1.
<b>É voluntário?</b>	Sim.	Sim.
<b>Existe vínculo anterior entre as partes?</b>	Em geral, não.	Em geral, sim.
<b>Técnicas utilizadas</b>	De negociação, que busquem encontrar o campo comum para acordo.	De escuta, para tentar entender os interesses reais por trás das posições adotadas.

Fonte: a autora (2022)

### 2.3.3 A porta da Negociação

A negociação também pode ser considerada como uma das portas do Tribunal Múltiplas Portas. Trata-se de mais um método autocompositivo de tratamento de conflitos, é uma conversa direta entre os conflitantes, que voluntariamente decidem se abrir à possibilidade de uma transação, sem o auxílio de um terceiro para guiar o procedimento (EIDT, 2017).

A negociação tem o condão de conferir maior margem de flexibilidade para os conflitantes na busca por opções de soluções para o problema, especialmente, quando comparada à adjudicação ou à arbitragem. Ao permitir que o foco seja os interesses das partes em conflito e, não apenas nas suas posições, a negociação abre o caminho para um exercício de criatividade, buscando soluções satisfatórias aos sujeitos e facilitando a composição de um acordo. (WRASSE, 2018, p. 94)

A autora aponta, ainda, que a negociação é inerente aos seres humanos, já que é comum que se apresentem argumentos e informações um para o outro quando existem interesses recíprocos envolvidos (WRASSE, 2018).

### **2.3.4 A porta da Arbitragem**

Considerada um tipo de *alternative dispute resolution*, a arbitragem é um método heterocompositivo de tratamento de conflitos e foi regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1996).

Spengler (2019a, p. 53) coloca que “não obstante existir a proposta de autocomposição entre as partes, se o acordo não ocorrer, o árbitro decide.”, devendo a questão conflituosa dizer respeito a “Direito patrimonial disponível, ou seja, direitos e interesses que as pessoas podem legalmente dispor.”

As partes envolvidas na questão conflituosa escolhem um terceiro imparcial (árbitro) e o Estado delinea um procedimento e regras mínimas que devem ser observadas, mas também permite que esse terceiro profira uma decisão equivalente a uma sentença judicial, que também pode ser anulada caso não siga as mencionadas diretrizes mínimas (GIMENEZ, 2017).

Interessante ressaltar que a arbitragem é instalada por meio da convenção arbitral, que também poder ser uma cláusula do contrato e que,

Normalmente, quando o árbitro é selecionado pelas partes, tendo poder de decisão, ele é um especialista em determinada matéria. É um procedimento menos formal; porém, normas de direito substantivo podem ser adotadas e as partes podem apresentar provas e documentos em determinada oportunidade. A decisão é embasada por princípios jurídicos e opiniões arrazoadas. Assim, denota-se sua privacidade. (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p. 97-98)

### **2.3.5 A porta da Adjudicação**

É importante que se recorde que uma das “portas” do Tribunal Múltiplas Portas é a do processo judicial tradicional, aqui referido como sendo a “porta” da adjudicação (OLIVEIRA;

SPENGLER, 2013). Nesse procedimento, considerado heterocompositivo, as partes conflitantes e seus advogados acionam o Poder Judiciário para que um terceiro imparcial (juiz) profira uma decisão (sentença).

Para fins desta pesquisa, vale observar que existem diversas críticas ao modelo tradicional, como a característica ganha/perde e de caráter litigioso (OLIVEIRA; SPENGLER, 2013). No entanto, não se deve esquecer que o assunto aqui trabalhado trata de métodos **adequados** de tratamento de conflitos, não podendo-se, então, desconsiderar a tutela jurisdicional como uma possibilidade de tratamento adequado a depender do caso conflituoso.

### **2.3.6 A porta do *Ombudsman***

O *ombudsman*, “homem das queixas”, ouvidor, mencionado no tópico 2.1.2, também é uma das “portas” sugeridas para o Tribunal Múltiplas Portas. De acordo com Oliveira e Spengler, (2013, p. 106-107), nos Estados Unidos,

*o ombudsman* é considerado um membro neutro da estrutura societária, localizado fora da cadeia normal de comando gerencial, devendo-se reportar diretamente ao presidente da organização. O trabalho da pessoa é para ajudar a resolver disputas relacionadas ao trabalho por meio de aconselhamento informal, a mediação ou, mais raramente, investigação e recomendações para a gestão.

Assim como um mediador, o ouvidor também não impõe uma decisão, mas analisa os conflitos que chegam até a ouvidoria e pode auxiliar na busca por uma composição viável para todos os envolvidos.

## **2.4 Políticas Públicas de Tratamento Adequado de Conflitos no Poder Judiciário**

A Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010) “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, e é a primeira legislação brasileira mais robusta que traz o tratamento adequado de conflitos enquanto política pública a ser adotada por um dos três poderes. Isso é de grande relevância, pois “é através de uma atuação política que as prestações de serviços públicos podem se tornar mais eficientes.” (PRIEBE; PIFFERO; SILVA, 2020, p. 53).

Além disso, sua importância também reside no que é apontado por Schmidt, ao discorrer sobre as Teses de Feuerbach, de Karl Marx: “Não são as características individuais que explicam as relações sociais; é o contrário: essas características são explicáveis à luz de

relações sociais concretas.” (SCHMIDT, 2018, p. 131). O que retoma à Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), que apresenta em um de seus “considerandos” que já existem programas em que a utilização de conciliação e mediação reduziu a judicialização dos conflitos, dos recursos interpostos e das execuções de sentenças.

Ou seja, é preciso que se incentive a adoção de métodos adequados de tratamento de conflitos para que se preste um serviço público mais efetivo, mas também para que se inicie uma mudança de perspectiva do cidadão que sai da lógica violenta e de embate, e passa para uma lógica de diálogo e cooperação.

Nesse contexto de incentivos ao tratamento adequado, a Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010) também nos introduz aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), que de acordo com o art. 8º, *caput*, da mencionada Resolução são “unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.” (BRASIL, 2010).

Percebe-se pela leitura do artigo mencionado que a proposta é que os CEJUSCs atuem nos moldes de um tribunal múltiplas portas, “Tal previsão expressa como normativa orientadora do Poder Judiciário, indica a consolidação de um sistema multiportas em que a autocomposição deve ser incentivada a proporcionar uma humanização no acesso à justiça.” (PRIEBE; PIFFERO; SILVA, 2020, p. 61)

A partir dessa experiência, Menezes, Sales e Saraiva (2020) observaram dados apresentados pelo CNJ em 2019, ano em que foram proferidas 3,9 milhões de sentenças que homologavam acordos, o que significa que 12,5% dos conflitos que se transformaram em processos judiciais foram solucionados através da conciliação.

Os autores pontuam, ainda, que a conciliação se trata de política permanente do CNJ desde 2006<sup>6</sup>, sendo um dos motivos pelos quais foram alcançados números tão expressivos de acordos no ano de referência (MENEZES; SALES; SARAIVA, 2020). Ou seja, em um paralelo com a administração pública, é crucial que exista uma política pública que estimule a institucionalização da autocomposição nesse âmbito, para que num futuro cada vez mais próximo, também seja possível visualizar dados como o citado.

---

<sup>6</sup> Optou-se pela utilização de dados referentes ao ano de 2019 por se tratar de ano mais recente e anterior à pandemia de COVID-19, que teve seu início em fevereiro/março de 2020 e que alterou a forma de realização de audiências devido à impossibilidade de sua realização presencial. Não se sabe quantos ou quais os impactos que reorganização necessária teve no que diz respeito às audiências e sessões de conciliação e mediação.

Seguindo as orientações do CNJ, então, o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) traz, em seu art. 165 que “Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e **pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição**” (grifo nosso).

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa aqui desenvolvida utilizou-se de procedimentos metodológicos para sua execução. A partir do tema “autocomposição na administração pública”, levantou-se um problema de pesquisa: considerando a Lei 13.460/2017, art. 13, VII, como a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal?

A Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017) dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública.” Em seu artigo 13, VII, é colocado como atribuição precípua das ouvidorias “promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.” Sabendo da possibilidade conferida pela legislação de adoção de métodos autocompositivos, aqui mencionados como métodos adequados de tratamento de conflitos, no contexto de uma universidade pública federal por meio de sua ouvidoria, considerando a possibilidade de implementação, questiona-se acerca das formas para tal implementação do que foi ditado pela norma em tela.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar as formas pelas quais a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal. Já os objetivos específicos foram:

- i) pesquisar acerca da “Ouvidoria” bem como a legislação que rege o órgão;
- ii) analisar a existência de propostas de métodos adequados de tratamento de conflitos, com foco no Tribunal Múltiplas Portas e a possibilidade de aplicação na administração pública;
- iii) desenvolver produtos técnicos (cartilha informativa e estudo de caso) que estimulem e exemplifiquem a implementação de métodos adequados de tratamento de conflitos no contexto de universidades públicas através de suas ouvidorias.

Com relação à natureza da pesquisa, considera-se que ela pode ser básica ou aplicada. O primeiro tipo, “básica”, busca “conhecer ou aprofundar conhecimentos e discussões” (VILAÇA, 2010, p. 63). Já o segundo tipo, “aplicada”, apesar de também envolver o aprofundamento de conhecimentos, possui um objetivo mais prático, de geração de produtos e, ainda de acordo com Vilaça (2010, p. 64), “dependem de dados que podem ser coletados de formas diferenciadas”, citando como exemplos pesquisas de laboratório, de campo, entrevistas, formulários, questionários e etc.

Então, apesar desta pesquisa ter como objetivo a geração de um produto que busca solucionar um problema concreto, não foram utilizados dados passíveis de enquadramento na pesquisa do tipo “aplicada”. Foi feita uma pesquisa teórica, na forma de pesquisa bibliográfica, sendo então a natureza desta pesquisa do tipo “básica.”

Quanto à forma de abordagem, a presente pesquisa foi qualitativa. A esse respeito, Proetti (2018), coloca que

A pesquisa qualitativa não visa à quantificação, mas sim ao direcionamento para o desenvolvimento de estudos que buscam respostas que possibilitam entender, descrever e interpretar fatos. Ela permite ao pesquisador manter contato direto e interativo com o objeto de estudo. (PROETTI, 2018, p. 2)

Assim, considerando que a metodologia desta pesquisa passou pelo estudo da instituição “ouvidoria”, da legislação acerca do tema, e o aprofundamento quanto aos métodos adequados de tratamento de conflitos, conclui-se que a pesquisa foi qualitativa.

No que diz respeito aos objetivos metodológicos, a pesquisa pode ser explicativa, descritiva ou exploratória. A pesquisa exploratória é caracterizada pelo aprofundamento em um tema escolhido, de forma a entender suas especificidades, esclarecer conceitos e elaborar hipóteses em cima do levantado. Já a pesquisa descritiva busca explicar um tema mais detalhadamente, identificando e tentando preencher lacunas.

Dessa forma, quanto aos objetivos metodológicos, a presente pesquisa foi descritiva-exploratória, visto que fez uma imersão nos temas propostos, quais sejam, autocomposição e as ouvidorias públicas, buscando entender e aprofundar o conhecimento, bem como identificar e preencher lacunas que permitam a construção de hipóteses para interligá-los.

O principal procedimento adotado para a condução da pesquisa foi a pesquisa bibliográfica, visto que se fez a análise do estado da arte e dos autores-base no que diz respeito aos temas propostos.

O *locus* da pesquisa foram instituições públicas de ensino superior e suas respectivas ouvidorias. Já o *focus* foi a legislação referente às ouvidorias, assim como estudos teóricos sobre autocomposição e administração pública.

Por se tratar de um Mestrado Profissional, também foram apresentados produtos técnicos, quais sejam: uma Cartilha Orientadora (Apêndice A) e um Estudo de Caso (Apêndice B).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tema “autocomposição na administração pública” vem sendo abordado com mais frequência, especialmente desde a publicação da lei 13.140/2015 (Brasil, 2015), a Lei da Mediação. No entanto, quando se levanta o tema em voga, a tendência é que se considere a administração pública enquanto pessoa jurídica e sua capacidade de transacionar com cidadãos acerca de temas de interesse público.

Não foi nesse ponto que esta pesquisa se aprofundou.

Embora com maior frequência a participação na administração esteja relacionada a relação administração-administrado, a interpretação pode ocorrer também com relação aos seus servidores. Nas decisões em geral e principalmente naquelas que lhes concernem é positivo que os funcionários estejam envolvidos.

Nesse aspecto, o vínculo agente-Estado deve ser reinterpretado para garantir ao servidor o exercício da cidadania nos assuntos que lhe concernem (...) (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 14)

O recorte de análise deste trabalho foi a administração pública, mas representada e adequada ao contexto de uma universidade pública federal de ensino superior. Uma universidade pública federal e que recebe discentes de todo o país, possui servidores docentes, servidores técnico-administrativos e funcionários terceirizados, além de ser aberta ao público para a prática de atividades ao ar livre, lazer e que possui contato frequente com a comunidade local, seja na forma de projetos de extensão universitária, seja através de eventos de divulgação científica e de estímulo ao desenvolvimento local.

Sabendo disso, é de se imaginar a quantidade de pessoas que transitam e se relacionam, diariamente, dentro dessa instituição. E, como pontuado no referencial teórico, onde existem pessoas, existem conflitos. E isso não é algo prejudicial, mas também pode gerar consequências desastrosas para a instituição e para os indivíduos envolvidos caso inadequadamente conduzida a questão.

As ouvidorias existem, então, para estabelecerem contato com essa vasta comunidade mencionada anteriormente, em especial através do recebimento das chamadas “manifestações<sup>7</sup>.” Tais manifestações podem ser do tipo elogio, reclamação, solicitação,

---

<sup>7</sup> Importante ressaltar que as categorias “acesso à informação” e “simplifique” não foram aqui abordadas pois não necessariamente são relacionadas à atuação da ouvidoria, apesar de algumas instituições reunirem todas as atribuições em uma só pessoa. Então, nesta pesquisa serão mencionadas apenas as categorias que se encaixam, de acordo com a legislação, na categoria de “manifestação”, ou seja, reclamação, elogio, denúncia, solicitação e sugestão.

sugestão e denúncia, sendo que todas elas devem ser registradas no antigo e-Ouv<sup>8</sup> e atual FalaBr, a plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, conforme Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018), art. 16, §2º.<sup>9</sup>

A plataforma FalaBr disponibiliza um pequeno texto-referência para caracterizar cada tipo de manifestação, conforme imagem a seguir:

Figura 1 - Página inicial FalaBr.



Fonte: CGU (2022)

Além disso, o Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018) também descreve os tipos de manifestações:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - reclamação - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço;

II - denúncia - ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes;

III - elogio - demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido;

IV - sugestão - apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal;

V - solicitação de providências - pedido para adoção de providências por

<sup>8</sup> O e-Ouv era o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, e foi aqui mencionado pois parte da legislação utiliza a nomenclatura e-Ouv ao se referir ao que, atualmente, é o FalaBr, como exemplificado no artigo do Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018) mencionado em seguida.

<sup>9</sup> Art. 16. As manifestações serão apresentadas preferencialmente em meio eletrônico, por meio do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo federal - e-Ouv, de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal a que se refere o art. 2º. §2º Na hipótese de a manifestação ser recebida em meio físico, a unidade setorial do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal promoverá a sua digitalização e a sua inserção imediata no e-Ouv.

parte dos órgãos e das entidades administração pública federal;

Ainda, no decorrer da pesquisa, foi publicada pela Controladoria-Geral da União a Portaria n. 581/2021, que aponta o parâmetro que deve ser considerado para a resposta adequada de cada uma.<sup>10</sup>

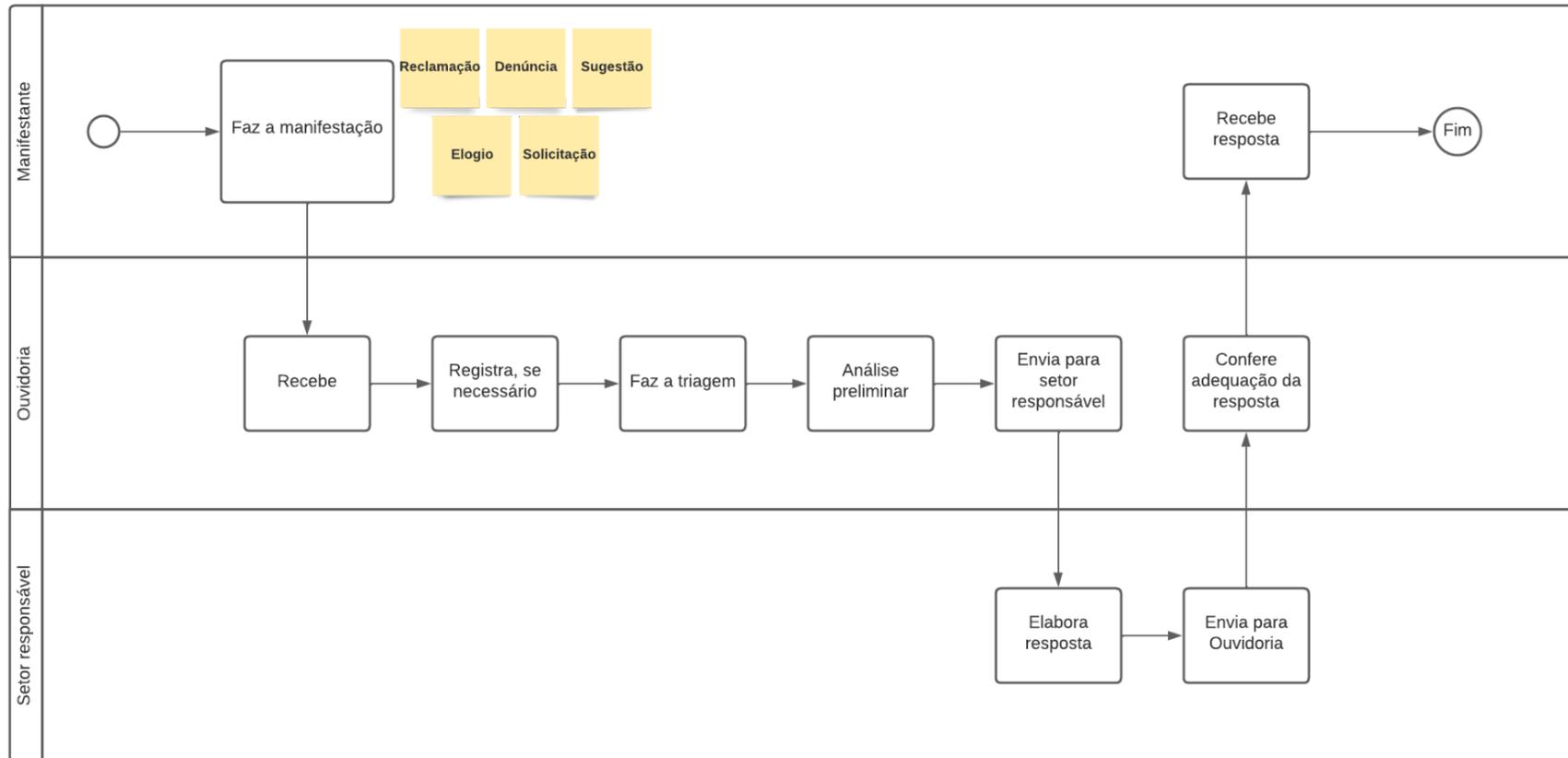
Então, uma vez recebida a manifestação, a Ouvidoria fará uma análise prévia (que pode detectar a necessidade de solicitar mais informações, ou de adequação de linguagem) e determinará o setor responsável pelas providências e elaboração de resposta ao que foi abordado pelo manifestante. Uma vez recebida a resposta do setor, a Ouvidoria faz nova análise para determinar se a resposta se encontra nos padrões legais (conclusiva, com linguagem clara, objetiva, simples e compreensível, além de estar dentro do prazo) (Brasil, 2018 e 2021) e a enviará de volta ao manifestante.

O procedimento interno padrão adotado pelas Ouvidorias foi esmiuçado no art. 12 da Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) mas, em suma, pode ser ilustrado da seguinte forma:

---

<sup>10</sup> Art. 19. Na elaboração de respostas conclusivas às manifestações, as unidades do SisOuv observarão o seguinte conteúdo mínimo: I - no caso de **elogio**, informação sobre o seu encaminhamento e cientificação ao agente público ou ao responsável pelo serviço público prestado, e à sua chefia imediata; II - no caso de **reclamação**, informação objetiva acerca da análise do fato apontado; III - no caso de **solicitação**, informação sobre a possibilidade, a forma e o meio de atendimento à solicitação; IV - no caso de **sugestão**, manifestação do gestor sobre a possibilidade de sua adoção, informando o período estimado de tempo necessário à sua implementação, quando couber; e V - no caso de **denúncia**, informação sobre o seu encaminhamento às unidades apuratórias competentes ou sobre o seu arquivamento.

Figura 2 - Procedimento padrão ouvidoria



Fonte: a autora (2022)

Como a proposta desta pesquisa se relacionou ao tratamento adequado de conflitos, as manifestações a serem consideradas foram as do tipo “reclamação”, já que elogios, sugestões e solicitações não se encaixam na proposta (a não ser que especificamente direcionados ao tema, o que não é possível inferir devido ao sigilo das manifestações) e a denúncia se aplica a práticas irregulares ou ilícitas e que devem ser encaminhadas a órgãos apuratórios obrigatoriamente, independentemente da condução interna da questão conflituosa.

Ainda, a própria Portaria CGU 581/2021 (Brasil, 2021) também aponta, em seu art. 48, parágrafo único, IV, que denúncias não são passíveis do que é referido na normativa como “solução pacífica de conflitos.”

A mencionada portaria é de suma importância para esta pesquisa pois, em seu art. 7º, VII:

Art. 7º São atividades de ouvidoria, sem prejuízo de outras que lhes sejam atribuídas por norma específica:

VII - adotar ferramentas de solução pacífica de conflitos entre usuários de serviços públicos e órgãos e entidades públicas, bem como entre agentes públicos, no âmbito interno, com a finalidade de qualificar o diálogo entre as partes e tornar mais efetiva a resolução do conflito, quando cabível;

Ou seja, a normativa em questão aponta novamente a possibilidade de adoção de conciliação e mediação no âmbito de uma ouvidoria, assim como preconizado pela Lei 13.460/2017 (BRASIL, 2017). Mas a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) vai além, destinando sua Seção VIII (arts. 47 a 50) à resolução pacífica de conflitos.

Sendo o problema de pesquisa aqui investigado “considerando a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), art. 13, VII, como a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal?”, a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) estabeleceu diretrizes que possibilitaram estudo aprofundado para que fossem delineadas tais formas pelas quais a ouvidoria pode viabilizar a implementação de conciliação e mediação.

Além disso, a norma também propõe bases para que se alcançasse o objetivo geral da pesquisa (analisar as formas pelas quais a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal.), bem como atinge o objetivo específico ii (pesquisar acerca da “Ouvidoria” bem como a legislação que rege o órgão), já que se trata de nova legislação acerca da ouvidoria, publicada no decorrer desta pesquisa.

Com relação à viabilidade de implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, argumenta-se que a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), art. 13, VII, propôs a possibilidade, e a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) apresentou o

arcabouço normativo que embasa a viabilidade teórica e prática de que tal implementação seja viabilizada através da ouvidoria de uma instituição pública federal de ensino superior. Além disso, combinadas com o referencial teórico, permitiram que se destrinchassem as diretrizes legais para que se investigasse como isso pode ser feito.

Passa-se, então, à análise das diretrizes que devem ser seguidas para que seja viável a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, através de sua ouvidoria, e como isso pode ser feito, valendo recordar que a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) será amplamente utilizada para a questão por se aprofundar no tópico proposto pela Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), sendo, então, objeto de estudo que segue.

#### **4.1 Diretrizes propostas pela Portaria CGU nº 581/2021 e considerações**

Como mencionado anteriormente, a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) destinou a Seção VIII, arts. 47 a 50, à “resolução pacífica de conflitos.” Com base na leitura desses artigos, foram extraídas algumas diretrizes que devem ser observadas para garantir a viabilidade e as formas de implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal através de sua ouvidoria.

Para melhor compreensão da norma em tela, optou-se por dividi-la em partes: quanto aos princípios a serem observados; quanto aos casos em que não serão elegíveis os métodos consensuais; quanto às atribuições da pessoa responsável pela condução do processo de resolução pacífica de conflitos; quanto ao procedimento. A seguir, passa-se à análise das partes mencionadas, bem como considerações acerca de cada uma.

##### **4.1.1.1 Quanto aos princípios**

Os princípios elencados pela Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021), em especial em seu art. 47, são: empatia, imparcialidade, isonomia entre as partes, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, boa-fé, proporcionalidade entre meios e fins e respeito à ordem pública e às leis vigentes.

Nesse ponto, para que se adeque ao estudo aqui proposto, a primeira questão a se analisar é quanto à adequação dos princípios propostos aos princípios gerais da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Acredita-se que sim, os princípios elencados estão de acordo com os princípios gerais da Administração Pública.

No entanto, alguns questionamentos são necessários no que diz respeito à isonomia entre as partes e a busca do consenso. Este último sendo destacado apenas como uma forma de ressaltar que, apesar de se tratar de utilização de “solução pacífica de conflitos”, ao se estudar conciliação e mediação (métodos considerados pela portaria como sendo referentes à mencionada solução pacífica), o consenso não deve ser o objetivo final em todos os casos. O objetivo é a melhora das relações existentes, e isso não necessariamente será expressado em um acordo, um consenso, conforme consta do Anexo III da Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), art. 2º, III, que coloca como regra do procedimento de conciliação/mediação judicial “III – Ausência de obrigação de resultado - dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos envolvidos, podendo, quando muito, no caso da conciliação, criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles.”

E quanto à isonomia entre as partes, apesar de um princípio válido de ser citado, falha em possibilidade prática de execução. Na questão aqui proposta, de implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, é inegável que existem relações de poder que permeiam a atuação das partes envolvidas. Então, a almejada isonomia não deve ser apenas um princípio norteador, mas sim um princípio garantido por procedimentos ou normativas que garantam a sua aplicabilidade.

A isonomia entre as partes só é possível se, por exemplo, a instituição garantir o cumprimento adequado do procedimento proposto em caso de descumprimento do acordo. Existem relações hierárquicas que só poderão ser minimamente consideradas isonômicas caso exista algum tipo de respaldo institucional, caso contrário, não haverá aplicabilidade prática, já que aqueles considerados em posição “inferior” não verão vantagem na adoção dos citados métodos.

#### **4.1.1.2 Quanto aos casos não elegíveis**

No que diz respeito aos casos não elegíveis para resolução pacífica de conflitos, a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) destaca, em seu art. 48, parágrafo único:

Parágrafo único. Os meios de resolução pacífica de conflitos não serão elegíveis quando:

I - as partes no conflito não tenham consentido com o uso da metodologia de resolução pacífica de conflitos;

II - o objeto do conflito seja um direito indisponível;

III - a resolução implicar a transigência sobre:

a) aplicação de ato normativo; ou

b) conduta passível de responsabilização de agente público; e

IV - quando decorrente de denúncia.

Em primeiro lugar, ressalta-se que ambas as partes devem participar de forma voluntária, uma vez cientes da possibilidade de resolução pacífica de conflitos, o que leva a outro ponto que será abordado em breve, quanto ao início do procedimento de resolução pacífica. Já quanto ao assunto se tratar de direito indisponível, vale ressaltar o colocado por Wrasse (2018, p. 55):

A lei 13.140/2015 também estabelece, no artigo 3º, que poderão ser objeto de mediação, o “conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação”, podendo a mediação tratar sobre todo o conflito ou apenas parte dele. Assim, havendo consenso em casos envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, o acordo deve ser homologado em juízo, com a oitiva do Ministério Público. (WRASSE, 2018, p. 55)

Quanto a esse ponto, questiona-se apenas a inviabilidade expressa de que se considere autocomposição em todos os casos que envolvam direitos indisponíveis. Entende-se de onde surge a preocupação, mas acredita-se também na oportunidade de análise caso a caso.

Com relação à transigência referente a aplicação de ato normativo e a conduta passível de responsabilização de agente público, interessante atribuir-lhes um porém. Em um caso hipotético que envolva suposta conduta de assédio moral, por exemplo, de um gestor a um subordinado. Em tese, é uma conduta passível de responsabilização, sim. Mas na prática, essa conduta seria levada ao procedimento padrão pelo subordinado? Essa prática possuiria materialidade probatória? Rogério e Dias discorrem sobre a aplicação da legislação de forma irrestrita, sem questionamento:

Com efeito, o princípio da legalidade não deve mais ser concebido como limite intransponível quando revisitado pela noção de juridicidade. O que ele objetiva é a promoção do interesse público, que muitas vezes não está traduzido na interpretação literal e restrita da lei. Isto é, o enfoque tanto é o emprego correto dos meios, dentro dos limites legais a que está submetido o administrador, quanto o alcance do resultado almejado. (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 12)

Tal questão é aqui levantada pois considera-se que determinadas burocracias, por mais que bem intencionadas, muitas vezes revitimizam quem já está em sofrimento. Entende-se que condutas passíveis de responsabilização devem ocasionar tal responsabilização. No entanto, caso a vítima da questão sinta-se confortável, um processo de mediação e eventual acordo podem proporcionar mudanças de comportamento mais tangíveis do que a frieza de um procedimento administrativo padrão, assim como maior acolhimento e conscientização. Tudo isso, claro, sem abrir mão de um procedimento administrativo, conforme será aprofundado em seguida.

Isto é, as ações estatais não têm unicamente de pautar-se pela supremacia ou unilateralidade. Outrossim, formas consensuais e cooperativas entre Estado e sociedade podem ser mais adequadas em determinadas situações. A ideia que somente pela imposição Estatal é possível se assegurar o interesse público deve ser superada, para maior abertura de mecanismos que envolvam a participação dos agentes públicos na construção da atividade administrativa. **As decisões estatais serão mais eficazes quando estiverem em concordância Estado-cidadão.** (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 14)

Já no que diz respeito à impossibilidade de implementação de métodos autocompositivos quando a questão decorrer de denúncia, apenas argumenta-se, de forma prática, se é possível que o pessoal da ouvidoria consiga caracterizar a manifestação. Quando do registro eletrônico da manifestação, o próprio manifestante a categoriza como denúncia, reclamação, elogio, etc. Caso os servidores da ouvidoria não consigam alterar o enquadramento fornecido pelo manifestante, seja no sistema, seja para fins de designação de possibilidade de autocomposição, questões seriam excluídas de um tratamento adequado por mera formalidade.

Logo, não se deve desconsiderar que o enquadramento enquanto denúncia diz mais sobre um preenchimento de condições técnicas, analisadas na ouvidoria, do que necessariamente de entendimento do manifestante quanto ao fato relatado. Em outras palavras, o manifestante pode enviar manifestação categorizada como denúncia mas, na prática, não se tratar de uma denúncia de fato. Então, é importante considerar essa questão quando da análise de viabilidade de sugestão de adoção de métodos autocompositivos, que se avalie mais o que é relatado do que a etiqueta que lhe foi atribuída pelo manifestante.

#### **4.1.1.3 Quanto às atribuições da pessoa responsável**

Quanto à pessoa responsável, remete-se ao art. 49, da Portaria CGU nº 581/2021 (BRASIL, 2021):

Art. 49. Caberá ao responsável pelo processo de resolução pacífica de conflitos:

- I - assegurar às partes igualdade de tratamento;
- II - assegurar às partes o acesso às informações necessárias à tomada de decisão livre e informada;
- III - zelar pela rápida solução do conflito;
- IV - aproximar as partes para que elas negociem diretamente a solução desejada de sua divergência;
- V - manter registros de todo o processo de resolução pacífica do conflito, colhendo os compromissos das partes, quando cabível; e
- VI - adotar as medidas necessárias à formalização do acordo entre as partes.

Além disso, em seu art. 47, §1º, também é destacada a necessidade de que se trate de um “agente público devidamente capacitado para sua realização, por meio de procedimento regulamentado no âmbito do órgão ou entidade a que a unidade do SisOuv esteja vinculada.”

A respeito dessas considerações quanto à pessoa responsável pela condução do processo de tratamento adequado de conflitos, alguns pontos devem ser observados.

O referido art. 47, §1º, coloca a importância da capacitação do agente público responsável pela condução do processo de tratamento adequado. Mas não fica claro o tipo de treinamento, abrindo inclusive lacunas para que um treinamento informal seja realizado no âmbito da instituição. A esse respeito, é veemente que se adote uma postura interdisciplinar e interorganizações [como a adequação ao Código de Ética de Conciliadores e Mediadores presente no Anexo III da Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010)], visto que acredita-se que a pessoa que conduzirá o processo seja devidamente capacitada como conciliadora e mediadora de conflitos, por organização técnica e regulamentada para tal.

A esse respeito, é importante referenciar que o mencionado Anexo III, da Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), o Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores Judiciais, possui aplicabilidade em diversas searas trazidas pela Portaria CGU nº 581/2021 (BRASIL, 2021). Saltam aos olhos algumas características presentes no mencionado Código de Ética e ausentes na Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021), sendo de suma importância que fossem contemplados pela mesma.

Por exemplo, o art. 1º do Código de Ética (Brasil, 2010) traz como princípios a serem observados pelos conciliadores e mediadores alguns princípios abarcados pela Portaria CGU nº 581/2021 (BRASIL, 2021). Mas a ausência de dois deles, a confidencialidade e a independência e autonomia, devem ser destacadas:

I – Confidencialidade - dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;

V – Independência e autonomia - dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

Ambos os princípios citados são extremamente relevantes para a correta atuação do conciliador/mediador, e em muito se parecem com atribuições relativas ao papel do pessoal da ouvidoria. Inclusive, a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) não menciona quem será a pessoa responsável pela condução dos procedimentos de solução pacífica. Em conformidade com a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), que coloca em seu art. 13, VII, como atribuição

precípua da ouvidoria “VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes”, presume-se que a pessoa a conduzir o procedimento será parte do pessoal da ouvidoria da organização.

Então, de volta aos princípios ausentes da Portaria e presentes no Código de Ética, é essencial que os assuntos tratados em conciliação/mediação sejam confidenciais, para que os envolvidos possam ter a tranquilidade de se expressarem sabendo que estão em um ambiente seguro. O mesmo ocorre para questões referentes à ouvidoria.

Além disso, para que realize algumas de suas funções precípua [Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), art. 13, III, IV e IV], o ouvidor precisa de autonomia e independência:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:  
III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;  
IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;  
V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

Baseado nisso, encerra-se este subtópico com algumas conclusões acerca da pessoa responsável pela condução dos métodos adequados de tratamento de conflitos: além dos pressupostos constantes do art. 49 da Portaria 481/2021, também deve o conciliador/mediador da instituição pública ser capacitado em entidade técnica qualificada para atuar como tal, deve seguir os princípios de confidencialidade e ter assegurado pela instituição sua autonomia e independência.

Vale ressaltar, ainda, que também acredita-se serem aplicáveis as regras de impedimento e suspeição para juízes aos conciliadores/mediadores da instituição pública, que serão averiguadas caso a caso, tal qual consta no art. 6º, §6º, da Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), que coloca “§6º Aos mediadores e conciliadores, inclusive membros das Câmaras Privadas de Conciliação, aplicam-se as regras de impedimento e suspeição, nos termos do art. 148, II, do Código de Processo Civil de 2015 e da Resolução CNJ nº 200, de 3 de março de 2015.”

Por fim, que respeitados os princípios e considerações acima elencados, que a pessoa responsável pela condução de métodos adequados de tratamento de conflitos no contexto de uma universidade pública federal seja uma pessoa da ouvidoria da instituição.

#### **4.1.1.4 Quanto ao procedimento**

O procedimento sugerido pela Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) foi resumido

e consta da Figura 2 - Procedimento padrão ouvidoria. Acredita-se, que com a possibilidade de implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, através da ouvidoria, o procedimento sofreria alterações e será ilustrado a seguir. Vale ressaltar que a mencionada Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) não forneceu tantos detalhes quanto os que serão expostos a seguir, sendo a proposta adequada à Portaria, porém com sinalizações e sugestões que a extrapolam e são de autoria própria.

Para o início do procedimento, concorda-se com a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021), de que este pode se dar a partir de provocação dos envolvidos ou de ofício, por parte da ouvidoria. Como exposto anteriormente, a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) coloca em seu art. 48, parágrafo único, I, que não é viável adoção de resolução pacífica de conflitos quando “I - as partes no conflito não tenham consentido com o uso da metodologia de resolução pacífica de conflitos;” Interpreta-se, a partir do inciso em questão, que a participação deve ser voluntária, mas sem que isso anule a possibilidade de envio de ofício para conciliação/mediação por parte da ouvidoria. Caso o envio de ofício aconteça, prevalece a autonomia das partes e a participação voluntária, podendo não aceitar os procedimentos autocompositivos a qualquer momento.

Passado o início, provocado ou de ofício, a ouvidoria prossegue à análise da manifestação, fazendo uma triagem quanto ao método mais adequado para tratamento do conflito em específico, a existência de impedimento/suspeição, indicando em seguida sua recomendação para o caso. Desta parte em diante, a Portaria não estabelece diretrizes procedimentais específicas, sendo a proposta embasada em estudos próprios e atuação da autora enquanto servidora pública da ouvidoria de uma instituição de ensino superior.

A ouvidoria decidindo por tentativa de autocomposição, as partes serão contatadas e devem aceitar ou não o procedimento em questão. Em consonância com as pessoas envolvidas, acontecerá a reunião de conciliação (ou as reuniões de mediação, a depender do diagnóstico da ouvidoria), que ocorrerá nos padrões de conciliações/mediações extrajudiciais, com sessão de abertura, explicação quanto às regras do procedimento e etc.

Se um acordo não for possível, o procedimento passa a seguir o padrão, ilustrado pela Figura 2, valendo ressaltar que toda informação veiculada na(s) reunião(ões) não será compartilhada e nem utilizada de qualquer forma no procedimento padrão, sendo o sigilo absoluto.

Sugere-se, no entanto, que se registre um termo constando a existência de reunião e que não se chegou a acordo, tanto para que as pessoas envolvidas possam demonstrar nos seus setores que compareceram a instância da instituição, quanto para fins estatísticos da

própria ouvidoria, e para registro no procedimento, em especial relacionado ao tempo de andamento da manifestação (que possui prazos estabelecidos em lei para resposta).

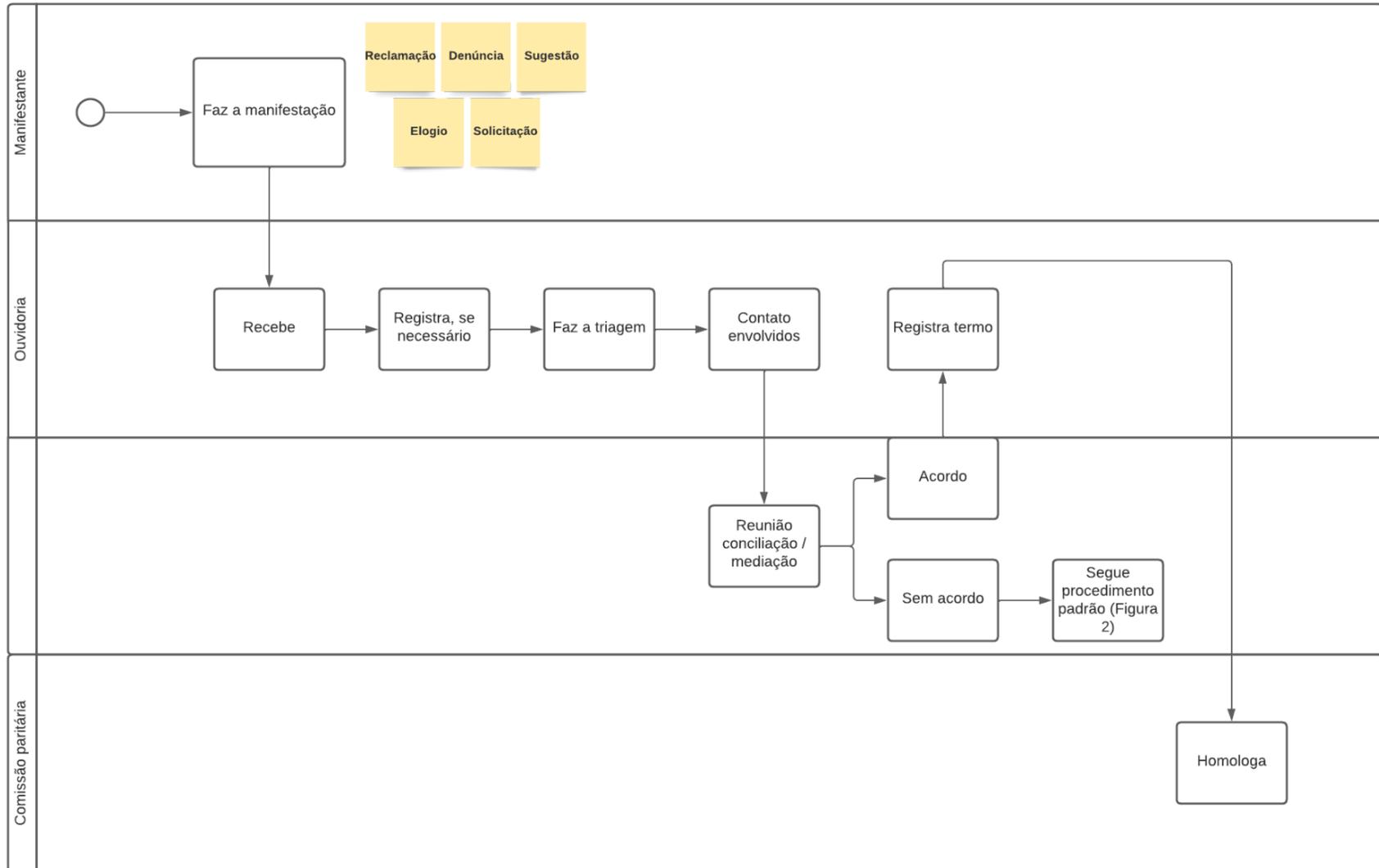
Já em caso de acordo, na própria reunião será redigido o acordo e seus termos, sendo assinado em seguida pela pessoa que conduziu a reunião e pelas pessoas envolvidas. Este documento irá, então, para homologação por parte de uma comissão de constituição paritária entre as categorias envolvidas.

Acredita-se ser ideal que os membros da comissão responsável pela homologação sejam indicados pelos respectivos sindicatos de categoria e associações representativas para casos envolvendo discentes ou comunidade externa. A composição da comissão contar com entidades de representação garante que os direitos específicos foram observados, além de atuar como fiscalizadora, de certa forma, de eventuais acordos exorbitantes.

Como exemplos de acordos, para melhor visualização, tem-se fazer um curso sobre determinado assunto referente à prática conflituosa (curso de gestão de emoções, de liderança, de oratória, de digitação, de português, etc.), ou obrigações de não fazer (interações por redes sociais, regras de utilização de equipamentos, etc.), entre outras que podem ser sugeridas inclusive (e especialmente) por aqueles envolvidos na situação.

O procedimento proposto passa a ser, então, o que segue:

Figura 3 - Procedimento sugerido



Fonte: a autora (2022)

Ainda com relação ao acordo, vale ressaltar que ele não significa assunção de culpa ou análise de mérito, tampouco necessitará de provas para acontecer, motivo pelo qual na Figura 3, acima, não foi designado um “fim” para o procedimento, visto que em caso de adoção de autocomposição, diversas situações podem surgir, como demonstrado a seguir.

Em caso de descumprimento do acordo, sugere-se que a ouvidoria seja novamente acionada para que realize um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), que possui como objetivo forçar o cumprimento do acordo.

Em caso de descumprimento do TAC, a ouvidoria é informada e encaminha para o setor responsável pela abertura de PAD (Processo Administrativo Disciplinar), que discutirá o descumprimento do acordo e a conduta em questão, seguindo o estabelecido pela Lei 8.112/1990, Título V.

Vale ressaltar que o descumprimento do acordo não significa, necessariamente, reincidência na infração. Em caso de recebimento na ouvidoria manifestações que demonstrem reincidência na infração, a questão será diretamente encaminhada para o setor responsável pela abertura de PAD.

(...) a nova abordagem que se faz é que o controle estatal deve buscar a motivação do ato e punir quando indispensável. A sanção deve ser eficaz à correção da atividade administrativa, dispensando a punição com fim em si mesma. Pretende-se construir a administração democrática a partir de estruturas horizontais e gestão flexível que enxergue o cidadão por trás de seus objetivos. (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 13)

Inclusive, importante ressaltar que mesmo nos casos mencionados em que se chegue à última instância de aplicação de penalidade pelo PAD, a simples existência da tentativa de autocomposição já pode auxiliar na diminuição da carga conflituosa a ser examinada, além de restabelecer laços de diálogo e prevenir novas situações conflituosas.

O papel da mediação seria também o de fazer amadurecer, no servidor, seu senso de responsabilidade ética e moral, de modo a torná-lo mais consciente do seu papel enquanto funcionário público. Para além destes resultados, o (re)estabelecimento do diálogo durante o procedimento seria determinante na manutenção do bom relacionamento profissional ou aumento da satisfação de pessoa alheia a administração na prestação do serviço público. (ROGÉRIO; DIAS, 2012, p. 24)

Considerando, então, o procedimento sugerido e a necessidade de regulamentação interna para que seja possível a implementação em tela, passa-se a uma breve análise sobre questões que acredita-se serem essenciais para constarem na legislação interna, voltada para o recorte desta pesquisa, qual seja, uma instituição pública de ensino superior.

#### **4.1.1.5 Observações para a legislação**

Antes de qualquer coisa, a legislação da instituição que se propuser a regulamentar a adoção de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal através de sua ouvidoria deve se atentar às legislações existentes e já mencionadas, com foco para a Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), a Lei 13.140/2015 (Brasil, 2015), a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), o Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018) e a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021).

Além disso, recomenda-se constar a necessidade de que o procedimento seja conduzido por servidor público concursado (para que se proteja a autonomia da pessoa a conduzir os procedimentos, visto possuir estabilidade) e capacitado para a atividade (com cursos e formação específica em conciliação e mediação).

Ainda, é importante que existam artigos que tratem do descumprimento de eventual acordo, garantindo àqueles que se submeterem aos procedimentos possuam segurança jurídica de que a instituição corrobora e que infligirá penalidades em caso de não cumprimento. Ressalta-se essa questão pois a adoção de métodos autocompositivos necessita de corroboração e apoio institucional para que seja devidamente divulgado e levado à diante, caso contrário, por ser consideravelmente diferente do padrão ao que os cidadãos estão acostumados, pode causar insegurança e rejeição da proposta.

Acredita-se também ser importante que a legislação possua rol exemplificativo de situações que podem ser encaminhadas para conciliação e mediação, bem como exemplos de acordos que podem ser veiculados. Rol exemplificativo em ambas as situações, para que se permita que o direito se adeque à vida, e não a vida ao direito.

## 5 CARTILHA ORIENTADORA E ESTUDO DE CASO

A elaboração da cartilha constante do Apêndice A levou em consideração tópicos importantes a serem observados quando da implementação de uma política pública de tratamento adequado de conflitos, caso exista interesse por parte de instituições públicas de ensino superior.

Sua apresentação também buscou enriquecer o Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, do qual se encontra vinculada esta pesquisa, com a apresentação de um produto técnico que possa contribuir para a sociedade. Também optou-se pela utilização de linguagem objetiva, clara e acessível, e possui como público alvo gestores das instituições, bem como usuários de serviços públicos. Ainda, foi elaborada com base no arcabouço legislativo citado e pormenorizado nesta pesquisa, a saber: Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), Lei 13.140/2015 (Brasil, 2015), Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018) e Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021).

São partes que compõem a cartilha: as atribuições legais das ouvidorias, explicação sobre conflitos, possibilidades de tratamento adequado de conflitos na ouvidoria, diferenças que a adoção de autocomposição pode gerar, o que fazer para adotar uma política de tratamento adequado de conflitos em uma instituição, resumo da legislação referente a ouvidoria e conciliação e, por fim, perguntas frequentes.

Com relação ao Estudo de Caso, foi utilizado como base para sua elaboração a “Casoteca de Gestão Pública” da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que “é um acervo virtual de casos e notas de ensino sobre temas de interesse da administração pública, desenhados para ensino e aprendizagem organizacional.”

Seu objetivo é facilitar na visualização de uma manifestação que poderia chegar na ouvidoria da instituição e ser encaminhada para um tratamento autocompositivo, podendo também ser adotado como exemplo em sala de aula.

## 6 CONCLUSÃO

Autocomposição na Administração Pública é um tema que normalmente implica uma proposta de transação entre uma instituição pública e um particular. Mas não se deve ignorar que existem relações interpessoais acontecendo no interior da mencionada instituição, assim como conflitos que emergem regularmente resultantes dessas interações.

Quando se desloca o ponto de vista do conflito enquanto algo a ser evitado ou combatido para um olhar de entendimento quanto ao papel crucial que os conflitos exercem na evolução da sociedade e também na impossibilidade de existência de uma sociedade saudável sem conflitos, passa-se a observar formas de se lidar com eles de forma mais adequada, considerando especificidades, relacionamentos, contexto, poder, que os cercam.

Setor primeiro que recebe os conflitos (ou, por vezes, os resultados de conflitos mal conduzidos), a ouvidoria é o setor que se apresenta como melhor posicionado para lidar com esses fatos da vida em comunidade que chamamos de conflitos. Além da vantagem situacional, a função desempenhada pelo setor, suas características e princípios, em muito se alinham àqueles propostos pelos métodos autocompositivos de tratamento de conflitos.

Considerando tal alinhamento teórico, passou-se para a busca de embasamento legislativo que suporte a possibilidade de implementação de conciliação e mediação no âmbito de uma universidade pública federal através de sua ouvidoria. Nos deparamos, então, com a Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), que coloca como uma das atribuições precípuas das ouvidorias a adoção de conciliação e mediação entre o usuário e o órgão.

Sabendo disso, levantou-se um problema de pesquisa, “considerando a Lei 13.460/2017, art. 13, VII, como a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal?”, que obteve um resultado positivo, existindo diversas formas para que isso aconteça.

A possibilidade de adoção de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal através de sua ouvidoria foi garantida pela Portaria CGU nº 581/2021 (BRASIL, 2021), fato que foi recebido com muita surpresa e satisfação. Ao pesquisar acerca da ouvidoria e seu arcabouço legislativo, não esperávamos encontrar uma norma tão encorajadora para nossa proposta.

Então, com o objetivo de analisar as formas pelas quais a ouvidoria pode contribuir para a implementação de conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, foram delineados objetivos específicos para conduzirem a pesquisa. Foi analisado o desenvolvimento da relação Estado-sociedade até o ponto em que se encontra atualmente, de

busca por maior participação popular concomitante com o reforço de princípios de Estado mínimo neo-liberal, o que proporciona um ambiente favorável a uma mudança de paradigma quando da lida com os conflitos, mas também retira qualquer tipo de apoio financeiro e estrutural para que métodos adequados de tratamento de conflitos sejam de fato implementados.

Em seguida, aprofundou-se no estudo acerca das ouvidorias, bem como a legislação que as regem. Após entendermos a origem histórica da ouvidoria, passou-se à análise da legislação, iniciando na Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017), passando pelo Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018) e chegando na Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021), sendo esta última publicada no decorrer desta pesquisa, que foi desenvolvida nos anos de 2020, 2021 e 2022.

A Lei 13.460/2017 (Brasil, 2017) traça, em linhas gerais, a possibilidade de autocomposição na administração pública conduzida pela ouvidoria. O Decreto 9.492/2018 (Brasil, 2018) regulamenta tal lei, colocando alguns detalhes procedimentais na condução da ouvidoria. Já a Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021) complementa ambas as normas citadas e se aprofunda na questão específica de conciliação e mediação enquanto métodos adequados de tratamento de conflitos a serem conduzidos pela ouvidoria, conferindo diretrizes básicas, princípios e situações excludentes de aplicabilidade.

Como segundo objetivo específico, passou-se a analisar a existência de propostas de métodos adequados de tratamento de conflitos, com foco no Tribunal Múltiplas Portas. A experiência desenvolvida no contexto dos Estados Unidos trata da possibilidade de que seja feita uma triagem que irá detectar e direcionar pessoas envolvidas em um conflito para um método que seja o mais indicado para cada situação específica, seja tal método autocompositivo, heterocompositivo ou uma mistura de ambos.

Sabendo disso, nos deparamos com a Resolução CNJ 125/2010 (Brasil, 2010), que implementa uma política de tratamento adequado de conflitos no Poder Judiciário, que em muito se parece com a proposta do Tribunal Múltiplas Portas, ao determinar a criação de CEJUSCs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania) e os incumbindo de conduzirem sessões e audiências de conciliação e mediação, bem como fazer atendimento ao público.

Então, considerando tais experiências, aprofundou-se nos estudos sobre conciliação, mediação e ouvidorias públicas, para responder ao problema de pesquisa e, também para contemplar o quarto objetivo específico, de desenvolver produtos técnicos (cartilha informativa e estudo de caso) que estimulem e exemplifiquem a implementação de métodos

adequados de tratamento de conflitos no contexto de universidades públicas através de suas ouvidorias.

O estudo do instituto do Tribunal Múltiplas Portas possibilitou a criação de links teóricos com o que já existe atualmente no Poder Judiciário (CEJUSCs), bem como com a possibilidade de que o mesmo seja feito com o Poder Executivo, através de suas ouvidorias. Idealmente, sugere-se que a ouvidoria possua atuação semelhante à de um Tribunal Múltiplas Portas, recebendo as manifestações, analisando-as e fazendo a triagem, em seguida designando a melhor “porta” para seu tratamento. Inclusive pois o que se busca é pela adesão a métodos adequados de tratamento de conflitos, não significando, necessariamente, que a autocomposição será o método mais indicado em todos os casos.

Após tudo isso, foi possível concluir pela possibilidade de implementação de conciliação e mediação no contexto de universidades públicas federais através de suas ouvidorias, que adotariam papéis ativos na criação de condições para que isso aconteça.

Com base na mencionada Portaria CGU nº 581/2021 (Brasil, 2021), esta pesquisa foi além da possibilidade ou impossibilidade de implementação de conciliação e mediação através da ouvidoria de um órgão público, visto que tal questão já foi respondida pela própria Portaria 581/2021 (BRASIL, 2021). A presente dissertação também destrinchou as colocações da Portaria quanto ao que a norma se refere como “resolução pacífica de conflitos”, extraiu as diretrizes que norteiam sua aplicação, analisou-as e apresentou considerações específicas que respondem à questão primordial de “como” a ouvidoria pode contribuir para a implementação de tratamento adequado de conflitos no contexto de uma universidade pública federal.

Da pesquisa, então, extrai-se que a maneira de se lidar com os conflitos que chegam até o setor em muito influencia na cultura organizacional institucional, que pode ser combativa/adversarial ou, como mencionado, adequada a cada questão em específico. A postura da pessoa ouvidora com relação aos conflitos que ali chegam pode marcar o início de uma mudança na abordagem institucional.

Além disso, outra forma de contribuição é a elaboração e apresentação para aprovação por parte dos órgãos superiores de normativa que estabeleça como a política de tratamento adequado de conflitos funcionará naquela instituição específica. Que os procedimentos sugeridos sejam mapeados e expostos para a comunidade com clareza e abertura.

Ainda, a elaboração e divulgação por parte da ouvidoria de campanhas de conscientização quanto aos métodos adequados de tratamento de conflitos, suas possibilidades e vantagens auxilia tanto na implementação de conciliação e mediação quanto

na divulgação da própria ouvidoria da instituição.

Considerando o estudo realizado, assim como a experiência da discente enquanto técnica-administrativa em educação que já atuou lotada na ouvidoria de uma universidade federal, a elaboração de uma cartilha informativa e de um estudo de caso se apresentou tanto enquanto forma de sistematizar de forma didática o tema pesquisado (autocomposição na administração pública), quanto produto técnico elaborado como resultado de uma pesquisa desenvolvida no contexto de um mestrado profissional, quanto também uma forma acessível de se disseminar a produção científica, com o objetivo de maior alcance de orientações legislativas que têm muito a contribuir para uma maior participação social, de disseminação de uma cultura não combativa e de incentivo à adoção por parte de instituições públicas que busquem transformar sua forma de lidar com conflitos e abrir suas portas para a autocomposição.

Mas vale lembrar que, enquanto instituição pública, plural e diversa, o tratamento adequado de conflitos não deve ser meramente uma norma que pode ser seguida. É importante que se adote postura de incentivo e estímulo ao tratamento adequado de conflitos, em especial objetivando melhoria na gestão da instituição, da qualidade de vida de seu pessoal trabalhador, comunidade acadêmica e cidadãos.

Considerando todo o exposto, entende-se que é possível e viável que se implemente conciliação e mediação no contexto de uma universidade pública federal, e que existem diversas formas para que isso seja feito através da Ouvidoria da instituição. Mas, acredita-se que as instituições se beneficiariam muito mais se adotassem uma postura favorável ao “tratamento adequado de conflitos” na forma de uma legislação que embase essa política pública que não apenas abra espaço para conciliação e mediação, mas que também defina claramente os casos que não serão objeto de tentativa de autocomposição. Às vezes o tratamento adequado reside na heterocomposição. Às vezes, reside em ambos os tipos.

É necessário que se considere, no entanto, as condições políticas em que se encontra o Brasil atualmente. O desmonte das instituições públicas advindo de ameaças, disseminação de *fake news*, teto de gastos e cortes orçamentários, resulta em falta de reposição de pessoal e não contratação de novos servidores, o que dificulta (quando não impossibilita) que o pessoal já contratado tenha condições de se capacitar e atuar em novas funções, mesmo que tais funções já façam parte do seu setor.

Além disso, ao se introduzir em uma instituição um procedimento relativamente novo, também se deve considerar a resistência existente tanto por parte da gestão quanto da comunidade acadêmica. A esse respeito, é importante que exista apoio institucional em todos

os passos do procedimento, para que o mesmo seja viável.

Inclusive, um futuro ponto de pesquisa sugerido diz respeito à vinculação do setor responsável pela condução dos procedimentos autocompositivos. Via de regra, a ouvidoria de instituições públicas de ensino superior é vinculada à reitoria ou à auditoria interna. Outra possibilidade é a vinculação à procuradoria ou ao órgão deliberativo superior. Sendo importante que se delineie qual vinculação permite maior autonomia e independência para o setor da ouvidoria e, conseqüentemente, para a condução de métodos adequados de tratamento de conflitos.

## REFERÊNCIAS

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. A Administração Pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo – FA**, ano 14, n. 155, p. 31-43, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 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, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm) Acesso em 8 set. 2022

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3). Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem)**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm) Acesso em 27 ago. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em 27 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) Acesso em 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso em 27 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei da Mediação)**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o §2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm) Acesso em 27 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm) Acesso em 26 maio 2022.

BRASIL. **Decreto 9.492, de 5 de setembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm) Acesso em 26 maio 2022.

BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria 581, de 9 de março de 2021.** Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563> Acesso em 06 set. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; NORTHFLEET, Ellen Gracie. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHASE, Oscar G. **Law, culture and ritual: disputing systems in cross-cultural context.** New York: New York University Press, 2005.

CHRISPINO, Álvaro. Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 15, n. 54, p. 11-28, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/TytpKNQ94yYRNYmhqBXTwxP/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 09 ago. 2022

CHRISPINO, Álvaro; CHRISPINO, Raquel S. P. **Políticas educacionais de redução da violência: mediação do conflito escolar.** São Paulo: Biruta, 2002.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. *In.*: Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso (orgs.). **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 43-54, 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **FalaBr** - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 2022. Disponível em <https://falabr.cgu.gov.br/> Acesso em 06 set. 2022.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In.*: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, Santa Catarina, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004a.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In.*: Daniel Mato (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004b.

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

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Estudos de Caso - Casoteca**. Brasília, 5 nov. 2014. Disponível em <https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/publicacoes/estudos-de-caso-casoteca> Acesso em 27 set. 2022.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos Ebape.br**, v. 11, p. 402-418, 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cebape/a/vKMRXgGWgT3yKcwYJRhpqWS/abstract/?lang=pt> Acesso em 29 ago. 2022

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. A justiça consensual do tribunal múltiplas portas e a política pública norte-americana de tratamento de conflitos: contribuições ao modelo brasileiro. **Revista Opinião Jurídica**. Fortaleza, v. 15, n. 20, p. 84-111, 2017.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. **Outubro**, v. 15, p. 11-43, 2007.

LYRA, Rubens Pinto. Ouvidor: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. *In.*: Rubens Pinto Lyra (org). **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora Universitária da Universidade Federal da Paraíba, v. 10, 2004. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Ouvidorias.pdf> Acesso em 26 maio 2022.

MENEZES, Letícia Gomes de; SALES, Camila Maria Risso; SARAIVA, Eduardo Steindorf. Ouvidorias públicas e métodos autocompositivos de solução de conflitos: o caso da Universidade Federal de Lavras. *In.*: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org). **Políticas Públicas de Acesso à Justiça**: aspectos polêmicos. São Carlos: Pedro e João Editores, 2021, p. 97-114. Disponível em <https://www.esserenelmondo.com/pt/direito-politicas-publicas-de-acesso-a-justica-ebook205.php> Acesso em 30 ago. 2022.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o Político**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. **O fórum múltiplas portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013.

OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO (OGU). **História das ouvidorias**. Brasília, 5 nov. 2014. Disponível em <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias> Acesso em 26 maio 2022.

OUVIDORIAS.GOV. **Perguntas e respostas**. Brasília, 13 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/perguntas-frequentes-2019#resp1> Acesso em 26 maio 2022.

PRIEBE, Victor; PIFFERO, Mariane Contursi; SILVA, Gilberto Jorge Ferreira da. Política pública de tratamento dos conflitos e o ritmo social: como conciliar?. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org). **Políticas Públicas de Acesso à Justiça**: aspectos polêmicos. São Carlos: Pedro e João Editores, 2021, p. 53-74. Disponível em <https://www.esserelmondo.com/pt/direito-politicas-publicas-de-acesso-a-justica-ebook205.php> Acesso em 30 ago. 2022.

PROETTI, Sidney. As pesquisas qualitativa e quantitativa como métodos de investigação científica: um estudo comparativo e objetivo. **Revista Lumen**, v. 2, n. 4, 2018. Disponível em <http://www.periodicos.unifai.edu.br/index.php/lumen/article/view/60> Acesso em 29 ago. 2022

QUINTÃO, Thales Torres. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 297-324, 2019. Disponível em <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3382> Acesso em 29 ago. 2022

ROGERIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do Processo Administrativo Disciplinar. **Fórum**, p. 5-28, 2012.

SANTOS, Aline Regina *et al.* O papel da Ouvidoria Pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 70, n. 4, p. 630-657. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Bases bio-psicossociais da cooperação e o paradigma colaborativo nas políticas públicas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 19, n. 1, p. 123-162, Vitória, 2018.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Dicionário de Mediação**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, v. 1, 2019a.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Dicionário de Mediação**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, v. 2, 2019b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos**: TCCs, monografias, dissertações e

teses. 3. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2020. Disponível em:  
<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>. Acesso em 30 ago. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Pró-Reitoria de Pós-Graduação. **Resolução 035, de 05 de abril de 2022**. Dispõe sobre o Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Disponível em:  
[https://sigaa.ufla.br/sigaa/public/programa/documentos.jsf?lc=pt\\_BR&id=1844&idTipo=2](https://sigaa.ufla.br/sigaa/public/programa/documentos.jsf?lc=pt_BR&id=1844&idTipo=2)  
Acesso em 13 set. 2022.

VILAÇA, Márcio Luiz Corrêa. Pesquisa e ensino: considerações e reflexões. **Revista e-scrita: Revista do curso de letras da UNIABEU**, v. 1, n. 2, p. 59-74, 2010. Disponível em  
<https://core.ac.uk/download/pdf/268394813.pdf> Acesso em 29 ago. 2022.

WRASSE, Helena Pacheco. **Autocomposição entre administração pública e particulares: (im)possibilidades e desafios**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

## APÊNDICE A - CARTILHA “OUVIDORIA E CONCILIAÇÃO”

Cartilha informativa

# OUVIDORIA, CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

ELABORADA POR: LETÍCIA GOMES DE MENEZES  
SOB A ORIENTAÇÃO DE: CAMILA MARIA RISSO SALES  
E COORIENTAÇÃO DE: FABIANA MARION SPENGLER

2022

Produto técnico pertencente à dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Cartilha elaborada por Letícia Gomes de Menezes, sob orientação da professora Dra. Camila Maria Risso Sales e coorientação da professora Dra. Fabiana Marion Spengler.

**Dúvidas e/ou comentários? Entre  
em contato:  
[leticia.gomesm@gmail.com](mailto:leticia.gomesm@gmail.com)**

**2022**

# AQUI VOCÊ ENCONTRARÁ

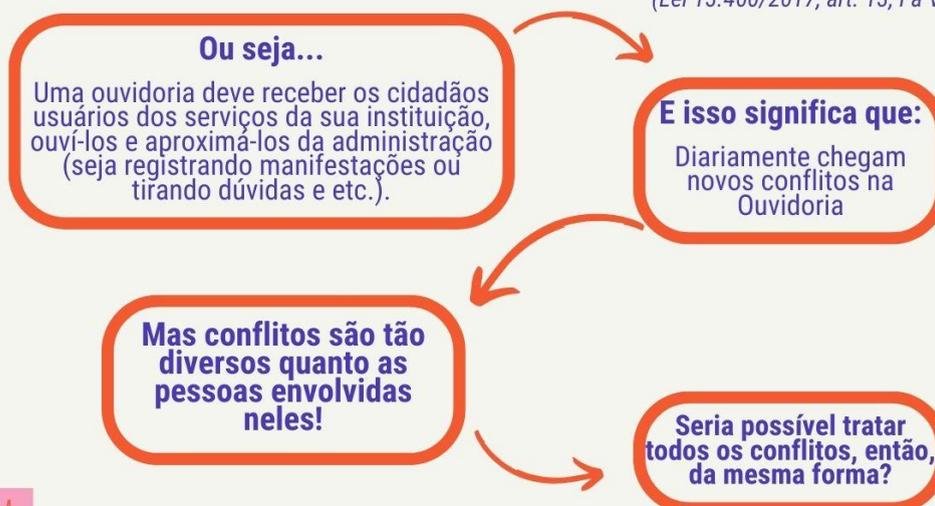
- 4 O que se faz em uma Ouvidoria?
- 5 Conflitos: como lidar?
- 6 Possibilidades de tratamento adequado de conflitos na ouvidoria
- 7 Mas que diferença faz?
- 8 O que fazer para adotar uma política de tratamento adequado de conflitos na minha instituição?
- 9 Legislação sobre Ouvidoria, Conciliação e Mediação
- 10 Perguntas frequentes
- 11 Referências
- 12 Conheça as autoras

# O QUE SE FAZ EM UMA OUVIDORIA?

## Atualmente, as principais atribuições de uma Ouvidoria são:

- 1 - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- 2 - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- 3 - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- 4 - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- 5 - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- 6 - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- 7 - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

(Lei 13.460/2017, art. 13, I a VII)



# CONFLITOS COMO LIDAR?

## O QUE É CONFLITO?

“Conflito é toda opinião divergente ou maneira diferente de ver ou interpretar algum acontecimento. A partir disso, todos os que vivemos em sociedade temos a experiência do conflito.”  
(CHRISPINO, 2007, p.15)



NÃO PODEMOS  
TRATAR TODOS OS  
CONFLITOS DA  
MESMA FORMA

## ELE TEM VANTAGENS?

- ajuda a regular as relações sociais;
- ensina a ver o mundo pela perspectiva do outro;
- permite o reconhecimento das diferenças, que não são ameaça, mas resultado natural de uma situação em que há recursos escassos;
- ajuda a definir as identidades das partes que defendem suas posições;
- permite perceber que o outro possui uma percepção diferente;
- racionaliza as estratégias de competência e de cooperação;
- ensina que a controvérsia é uma oportunidade de crescimento e de amadurecimento social. (CHRISPINO, 2007, p. 17)

# POSSIBILIDADES DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS NA OUVIDORIA

1

## Em caso de denúncia de irregularidade

Exemplo: infração da lei;  
Encaminhamento para setor de apuração;  
Procedimento padrão Ouvidoria.

2

## Em caso de reclamação "genérica"

Exemplo: que não se enquadra em denúncia,  
tampouco é qualificada para conciliação ou  
mediação;

Encaminhamento para setor responsável  
para averiguação e elaboração de resposta;  
Procedimento padrão Ouvidoria.

3

## Questões mais simples e sem relacionamento continuado

Exemplo: conflitos abrangentes, mas sem  
relacionamento anterior entre os envolvidos;  
Realização de reunião de conciliação;  
Procedimento autocompositivo.

4

## Questões mais complexas e com relacionamento continuado

Exemplo: colegas de trabalho, setor;  
Realização de reunião de mediação;  
Procedimento autocompositivo.

TRATAMENTO ADEQUADO SIGNIFICA  
ADOTAR O MELHOR MÉTODO PARA  
CADA SITUAÇÃO ESPECÍFICA.

TODOS ESSES MÉTODOS CITADOS SÃO  
ADEQUADOS, E NÃO SÃO OS ÚNICOS  
EXISTENTES.

## MAS QUE DIFERENÇA FAZ?

Tratar cada conflito de forma adequada é prestar atenção nas individualidades que o originaram, na existência de questões prévias ignoradas, no relacionamento existente entre os conflitantes, no contexto em que se encontram, no que e como foi relatado.

Isso proporciona aos envolvidos uma experiência de acolhimento e escuta ativa, o que diminui as chances de surgirem conflitos futuros, tanto por tratar de fato do conflito atual, mas também por proporcionar aos envolvidos a chance de construir conjuntamente a melhor solução para ambos. Além disso, ainda gera maior grau de satisfação com a instituição no geral e aumenta a qualidade de vida dos trabalhadores da instituição, que podem ser ouvidos e têm um local seguro para levar suas questões conflituosas.

Além do tratamento individualizado, adotar conciliação e mediação também diminui o tempo de tramitação dos processos!

O Ouvidor surgiu do *Ombudsman*, que pode ser traduzido como "pessoa das queixas". Sabendo que essas queixas vão chegar na Ouvidoria, é importante que se tenha em mente que as pessoas são diversas, logo, os conflitos são diversos (e nunca deixarão de existir). Então, por que não tratar essas queixas da melhor forma possível disponível?



# O QUE FAZER

## PARA ADOPTAR UMA POLÍTICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS NA MINHA INSTITUIÇÃO?

- 1 Pense se a Ouvidoria já funciona com AUTONOMIA e INDEPENDÊNCIA;
- 2 Capacite adequadamente o pessoal da Ouvidoria;
- 3 Organize o espaço físico da Ouvidoria para que conte com sala para realização das reuniões com privacidade e segurança;
- 4 Elabore e aprove regulamentação interna para delinear o procedimento e dar segurança aos que aderirem a ele;
- 5 Incentive adesão por parte da comunidade acadêmica: faça ações de conscientização!
- 6 Conhecimento é TUDO: conciliadores e mediadores devem se manter atualizados sempre!

# LEGISLAÇÃO

## SOBRE OUVIDORIA E CONCILIAÇÃO

### 2010

**Resolução CNJ 125/2010:** Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

**Dos conciliadores e mediadores:** art. 12;

**Anexo III:** Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores Judiciais.

### 2015

**Lei 13.140/2015:** Lei da Mediação. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

### 2017

**Lei 13.460/2017:** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública.

**Das Ouvidorias:** arts. 13 a 17;

Art. 13, VII, Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: VII - **promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública**, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

### 2018

**Decreto: 9.492/2018:** regulamenta a Lei 13.460/2017

**Das competências:** arts. 10 e 11.

### 2021

**Portaria CGU 581/2021:** orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

**Das competências:** arts. 6º e 7º;

Art. 7º São atividades de ouvidoria, sem prejuízo de outras que lhes sejam atribuídas por norma específica: VII - **adotar ferramentas de solução pacífica de conflitos entre usuários de serviços públicos e órgãos e entidades públicas, bem como entre agentes públicos, no âmbito interno**, com a finalidade de qualificar o diálogo entre as partes e tornar mais efetiva a resolução do conflito, quando cabível;

**Da resolução pacífica de conflitos:** arts. 47 a 50.

# PERGUNTAS FREQUENTES

## 1 QUAL A DIFERENÇA ENTRE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO?

Tanto na Conciliação quanto na Mediação as partes envolvidas se encontram com um terceiro imparcial e capacitado que facilitará o diálogo entre elas. Mas, na Conciliação, o terceiro possui papel mais ativo e pode sugerir acordos. Além disso, os casos tendem a ser mais simples e rápidos, durando poucas sessões.

Já na Mediação, somente os envolvidos constróem os termos de eventual acordo. Os casos, normalmente, são mais complexos e envolvem relacionamento continuado entre as pessoas conflitantes, durando várias sessões.

## 2 QUAL A VANTAGEM DE OPTAR POR CONCILIAR/MEDIAR?

Optar com conciliar/mediar na maioria das vezes significa participar de procedimentos mais rápidos e acessíveis. Você não precisa produzir provas, chamar testemunhas ou fazer qualquer tipo de pagamento. Você será responsável, junto com a outra pessoa conflitante, por construir um acordo que se adeque à realidade de ambas, sem precisar deixar na mão de um terceiro para decidir para vocês.

Você terá a certeza de que está sendo ouvido(a) e poderá decidir os rumos da questão.

## 3 SOU OBRIGADO(A) A ACEITAR CONCILIAR/MEDIAR?

De jeito nenhum! A Conciliação e a Mediação são VOLUNTÁRIOS, então se um dos envolvidos não quiser participar, não é possível dar prosseguimento.

FONTE : [HTTPS://WWW.CNJ.JUS.BR/PROGRAMAS-E-ACOES/CONCILIACAO-E-MEDIACAO/](https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/conciliacao-e-mediacao/)

# REFERÊNCIAS

- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução 125, de 29 de novembro de 2010. Brasília, DF: CNJ. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>
- BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)
- BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei da Mediação). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)
- BRASIL. Lei 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm)
- BRASIL. Decreto 9.492, de 5 de setembro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm)
- BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria 581, de 9 de março de 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>
- CHRISPINO, Álvaro. Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, v. 15, n. 54, p. 11-28, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/TytpKNQ94yYRNYmhqBXTwxP/?format=pdf&lang=pt>
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Conciliação e Mediação. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/conciliacao-e-mediacao/>
- OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO (OGU). História das ouvidorias. Brasília, 5 nov. 2014. Disponível em <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>
- ROGERIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do Processo Administrativo Disciplinar. Fórum, p. 5-28, 2012.
- SANTOS, Aline Regina et al. O papel da Ouvidoria Pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. Revista do Serviço Público – RSP, v. 70, n. 4, p. 630-657. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

## CONHEÇA AS AUTORAS

---

### LETÍCIA GOMES DE MENEZES

É mestranda em Administração Pública na Universidade Federal de Lavras (UFLA), pesquisando o tema Autocomposição na Administração Pública. Atualmente, é servidora técnica-administrativa em educação da Universidade Federal de Lavras, tendo atuado na Ouvidoria em 2019. Integra o Grupo de Pesquisa Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos (UNISC/RS). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) (2016). É mediadora certificada pela Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF)/Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Contato: leticia.gomesm@gmail.com

### CAMILA MARIA RISSO SALES

Professora do Departamento de Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar. Foi pesquisadora visitante no Kings College London. Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. Graduada também em Direito. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira da UNIFAP. Membro do grupo de pesquisa Estudos Interdisciplinares em Cultura e Políticas Públicas (CNPq/UNIFAP).

### FABIANA MARION SPENGLER

Bolsista de Produtividade em Pesquisa (PQ2) do CNPq. Possui graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1994), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1998). É doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2007) com bolsa CAPES e pós-doutora pela Universidade degli Studi di Roma Tre (2011) com bolsa do CNPq. Atualmente é professora adjunta da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do grupo de pesquisa "Políticas Públicas no Tratamento dos conflitos" certificado pelo CNPq.

## APÊNDICE B - ESTUDO DE CASO

### Caso Anderson e Caio - uma sala para dois pesquisadores

*Elaborado por Leticia Gomes de Menezes (2022)\**

Anderson e Caio são servidores públicos efetivos, docentes, de uma universidade federal. Trabalham no mesmo departamento há 5 anos, após a reestruturação interna pela qual passou sua instituição. Com a nova estrutura, ambos conseguiram gabinetes para si mesmos e uma sala de pesquisa, equipada com computadores, projetor, quadro branco e livros, que teriam que dividir um com o outro.

No começo, a proposta foi aceita de bom grado por ambos, já que gostariam de ter um espaço para orientações e reuniões de grupos de pesquisa e para que seus alunos possam utilizar a estrutura de computadores e internet da instituição quando necessário, incentivando assim a pesquisa científica de qualidade e acessível a todos. Felizes com a nova estrutura, os professores informaram seus alunos e, assim, a nova sala de pesquisa começou a ser amplamente utilizada.

Anderson sempre gostou de conduzir as reuniões de orientação de seu grupo junto com um pequeno café da manhã. Caio abominava encontrar migalhas nas mesas e computadores da sala.

Caio sempre foi uma pessoa enérgica, tirando impulsivamente seus orientandos da sala após ter uma ideia de hipótese para seu mais novo projeto, trancando a sala e deixando, sem saber, um computador ligado. Naquele mesmo dia, após uma chuva torrencial, o computador em questão foi queimado, deixando a sala com apenas mais um.

Esses dois eventos pontuais foram se somando a encontrões nos corredores, fofocas e a uma sensação de falta de consideração recíproca. Anderson achava Caio um irresponsável sem consideração pelos equipamentos tão valiosos para sua pesquisa. Caio achava Anderson uma pessoa anti-higiênica que não tinha qualquer respeito pelo ambiente de estudos.

Aos poucos, o clima no departamento foi ficando cada vez mais pesado. Ambos resolvem fazer uma manifestação na Ouvidoria pedindo providências.

Anderson envia o seguinte:

*Existem professores que não dão valor aos equipamentos que demoramos tanto para conseguir. Caio é um irresponsável que não*

*deveria ter o direito de ter uma sala de pesquisa se não vai saber como cuidar dela!*

Caio, por sua vez, envia o seguinte:

*O professor Anderson não tem NENHUMA higiene! Deve morar em um chiqueiro! Não aguento mais encontrar a sala de pesquisa IMUNDA, isso é uma falta de respeito!*

O que fazer?

### **1 O setor responsável**

A Ouvidoria proporciona uma forma de buscar a resolução definitiva de um problema por parte de uma figura considerada uma autoridade sem, no entanto, chamar muita atenção da comunidade acadêmica. Isso confere uma sensação de proteção e de oportunidade.

Terem procurado a Ouvidoria e citado nominalmente a outra pessoa com a qual possuem um conflito já indica de que querem que essa questão seja resolvida, além de possibilitar que ambos sejam contatados para decidirem quanto a forma de tratamento desse conflito.

### **2 O momento da busca**

Caso Anderson e Caio façam parte de uma instituição com uma Ouvidoria presente e atuante na condução de um tratamento adequado de conflitos, ambos teriam a liberdade de procurar o setor para manifestarem sua insatisfação desde o começo, muito possivelmente evitando todo o desenrolar combativo da relação entre os dois.

Mas, caso a Ouvidoria só seja acionada no ponto em que o caso se desenvolveu até aqui, assim mesmo ainda existem formas mais adequadas de se tratar esse conflito que não envolvam alimentar ainda mais o sentimento reativo.

### **3 O que fazer?**

Uma vez em posse da(s) manifestação(ões), a Ouvidoria pode analisar cada uma e definir:

- a) Existe relação continuada entre os envolvidos? Sim.
- b) Os envolvidos foram identificados para que possam se manifestar quanto às formas de tratamento da questão? Sim.
- c) O conflito trata de direito indisponível ou disponível sem possibilidade de transação? Não.

A Ouvidoria, então, entrará em contato com Anderson e Caio, para saber se ambos concordam em fazer um processo de mediação.

Com a concordância dos dois, a pessoa mediadora passará a conduzir as sessões, não sendo possível garantir qual o resultado. Mas, considerando o caso relatado em sua completude (não somente nas manifestações), é possível elencar algumas informações:

- a) Existem dificultadores: relação anterior combativa e não tratada; incidentes que afetam de formas diferentes os envolvidos; contato frequente por dividirem a mesma sala;
- b) Existem interesses comuns: ambos desejam um espaço organizado para desenvolverem suas pesquisas, mas cada um possui uma interpretação quanto ao que se caracteriza como um ambiente produtivo.

Com a condução adequada das sessões de mediação (não sendo considerado, nessa análise, questões pessoais e específicas que não devem ser ignoradas quando da prática real da mediação), Anderson e Caio podem entender:

- a) que ambos valorizam extremamente o ambiente de pesquisa que possuem, motivo pelo qual estão tão reativos quanto ao modo que o outro vem lidando com o mesmo;
- b) que esse ponto em comum os une mais do que os separa;
- c) que algumas atitudes não definem a totalidade da pessoa, Caio não é um irresponsável e Anderson não é anti-higiênico;
- d) que podem definir regras básicas de utilização da sala e combinarem de conversarem um com o outro caso algo aconteça fora do estipulado, antes de presumirem que determinada ação implique descaso e irresponsabilidade.

\* Letícia Gomes de Menezes é técnica administrativa em educação na Universidade Federal de Lavras (UFLA), formada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e mestranda em Administração Pública pela UFLA. É mediadora e já atuou na Ouvidoria. Contato: leticia.gomesm@gmail.com