

O USO DA MEDIAÇÃO COMO MEIO IDEAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Anderson Canuto de Almeida*

RESUMO

Este artigo analisa a mediação como meio ideal de resolução de conflitos pela Administração Pública, destacando suas vantagens em relação aos demais métodos autocompositivos. Fundamentado na Lei nº 13.140/2015 e no CPC/2015, o estudo demonstra que a mediação, enquanto técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, possibilita a construção consensual de soluções que preservam as relações entre as partes e atendem ao interesse público. A pesquisa identifica na mediação características distintivas - como a postura não adversarial, o estímulo ao diálogo colaborativo e a igualdade processual entre as partes - que a tornam mais adequada para conflitos envolvendo o poder público em comparação com a conciliação (focada em acordo imediato) e a arbitragem (de natureza impositiva). Conclui-se que a adoção sistemática da mediação pela Administração Pública representa avanço na concretização do Estado Democrático de Direito, promovendo celeridade, economicidade e efetividade na solução de conflitos, além de fomentar cultura de pacificação social.

Palavras-chave: mediação; Administração Pública; autocomposição; solução consensual; Lei nº 13.140/2015.

*Pós-graduado em Gestão Pública pela UFMG. Gestão Pública Municipal pela UEMG. Gestão Pública Municipal pela UEMG. Direito Administrativo pela UBS-Unifem Business School, Sete Lagoas/MG. Bacharel em Direito. Licenciado em História. Bacharel em Teologia, bacharelado em História. Oficial de Apoio do TJMG na Comarca de Sete Lagoas

1 INTRODUÇÃO

Um grande avanço no Direito de nosso país foi, principalmente depois do CPC/2015 (Brasil, 2015a), foi o incremento do uso dos meios alternativos de resoluções de conflitos, tais como a conciliação, mediação e a arbitragem, como meios de soluções de conflitos sociais de forma mais célere e com menos custos para as partes envolvidas.

Dentre os principais meios alternativos de solução de conflitos, destacam-se a autocomposição que é um meio no qual as próprias partes, sem o auxílio de um terceiro, resolvem os conflitos entre elas; a conciliação que ocorre quando as partes buscam por meio de um terceiro imparcial, que é o conciliador, que tenta com sua intervenção obter um acordo que seja benéfico aos dois lados.

Temos ainda a mediação, que tem semelhanças com a conciliação, mas com a diferença que o terceiro imparcial não interfere em uma possível resolução, mas ajuda as partes a restabelecer a comunicação e as partes deverão encontrar em conjunto uma solução plausível. Por fim, temos a arbitragem, no qual as partes estabelecem que o conflito será decidido de forma impositiva por um árbitro, o que seria algo semelhante a um processo judicial, sendo feito por meio de uma Câmara Arbitral, que seria uma espécie de “tribunal privado” (Jannis, 2016).

Um conceito claro do que vem a ser o instituto da mediação como meio de resolução de conflitos, pode ser extraído da Lei nº 13.140/2015, que disciplina e norteia a prática da mediação no Brasil. A citada lei vem definir a mediação como:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição *de conflitos no âmbito da administração pública*.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (Brasil, 2015b, grifos nossos).

Para que a mediação atenda seus fins, vê-se que ela deve ser uma atividade exercida com técnicas próprias de negociação voltada para

resolução de conflitos e, por isso, deverá ser conduzida por um terceiro imparcial, escolhido de comum acordo entre as partes, que buscará uma solução para o conflito que foi apresentado a ele, buscando uma saída para estes de forma conjunta com os envolvidos. sem que assim se precise de uma avaliação judicial desta demanda.

Pode se acrescentar que, conforme mostra o Manual de Mediação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), faz-se necessário ter uma perspectiva não adversarial de uma disputa, não mais vendo o outro como um adversário, como o que ocorre em um processo judicial, mas primar pela criação de ambientes não adversariais de resolução de disputas. Essa mudança envolve uma mudança de cultura e, para isso, necessita um certo tempo.

Dessa forma, essa nova visão ou nova cultura faz com que a Administração Pública, por exemplo, passe a perceber o outro de forma não com adversário, mas sim como um parceiro de modo a agirem de forma construtiva, compartilhando dos mesmos interesses que é a resolução do conflito, educando assim a sociedade para tornar-se mais consensual (Brasil, 2016).

Na mediação, as partes não se colocam mais em posições de confronto, mas agora em uma posição de colaboração, de forma que não há a ideia de litigância no processo de mediação, mas sim da busca de um consenso. O mediador irá usar de conhecimentos e de técnicas apropriadas, de modo a levar as partes envolvidas a um diálogo produtivo, visando a que elas mesmas, de forma respeitosa de um para com a outra, encontrem a melhor solução possível para a questão ou conflito, que redundará em algo mais que um acordo, mas sim o restabelecimento e a preservação dos relacionamentos, o que é um diferencial do instituto da mediação em relação aos outros meios alternativos de resolução de conflitos.

2 O USO DA MEDIAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como já foi citado, há pelo menos quatro meios para resolução de conflitos por meios extrajudiciais ou mesmo nos processos judiciais em curso, que são a autocomposição, a conciliação, a arbitragem e a mediação. Parte-se do pressuposto que, desses meios retromencionados, a mediação seria

aquele que seria o mais vantajoso a ser utilizado pelos entes públicos para solucionar as demandas que os envolvem.

A autocomposição seria um meio de grande valia, porém se vê que os administrados buscam a resolução de alguma situação após várias tentativas de resolver a questão junto aos órgãos administrativos, mas não obtiveram êxito. Assim, a Administração Pública, por vezes, tem a possibilidade de resolver a demanda no nascedouro, mas, pelas mais diversas razões, a demanda não é resolvida pela via administrativa.

A arbitragem tem a vantagem de ser um procedimento b célere e a especialização do arbitro que favorece uma tomada de decisão que atenda as expectativas das partes. Entretanto, esse meio tem alguns empecilhos tais como o custo do procedimento arbitral. Poucas cidades contam com câmaras arbitrais, e, mesmo após o procedimento arbitral ser concluído, ainda há algumas dificuldades para fazer cumprir a sentença arbitral, havendo ainda a possibilidade de à parte vencida, na falta de possibilidade de recursos contra a sentença arbitral, no dizer de Amorim (2011), restar cabível apenas ajuizar uma ação de nulidade da sentença arbitral, que seria uma ação autônoma, a ser proposta no prazo de 90 dias da ciência da sentença.

Quanto à conciliação, esta não se mostra como o método mais indicado para este tipo de demandas, visto que há uma busca precípua mais para que as partes cheguem a um acordo simplesmente e é mais utilizada para tipo de causas de menor complexidade.

Uma distinção entre a conciliação e mediação nos é dada por Luciane Moessa de Souza, que discorre de forma didática que:

Salientam-se como diferenças principais entre mediação e conciliação: a) o fato de que os critérios discutidos entre o conciliador e as partes para obtenção do acordo, normalmente, se resumem aos parâmetros legais, e não se costuma investigar as causas e interesses subjacentes ao conflito, como ocorre na mediação; b) o fato de que se espera do conciliador uma postura mais ativa na condução das partes a um acordo (ao passo do mediador deve ser um mero facilitador do diálogo) (Souza, 2012, p. 72).

A lei que regulamenta a mediação em nosso país traz a previsão expressa de que este procedimento poderá ser utilizado para a melhor solução de conflitos, pois esta lei, em diversos de seus artigos, traz amplas

possibilidades de uso da mediação pela Administração Pública, como podemos ver na sequência:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - Dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública;

II - Avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

[...]

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

[...]

Art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

[...]

Art. 43. Os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas (Brasil, 2015b).

O novo Código de Processo Civil – CPC – (Lei nº 13.105/2015) valoriza de forma contundente as figuras da conciliação, bem como da mediação. Em seu artigo 3º, esta lei traz a seguinte previsão:

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015a).

Outra previsão no sentido de incentivar esta autocomposição está inscrita no art. 174 do CPC/2015, quando diz que:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - Dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública;

II - Avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; [...] (Brasil, 2015a).

A mediação apresenta vantagens que a Administração Pública moderna não pode prescindir e por esta razão deve fazer uso deste instituto de forma mais constante. Pode-se ver que quando temos a mediação de um conflito com a intervenção construtiva de um terceiro imparcial junto às partes envolvidas, sendo essa solução construída pelas próprias partes envolvidas no conflito e a resolução consensual utilizando da mediação na Administração Pública deixa para trás a verticalidade e burocracia Estatal e restabelece o diálogo entre os envolvidos no conflito, deixando a competição para uma atuação cooperativa, gerando benefícios para as partes envolvidas no litígio (Borfe; Rodrigues, 2017).

Uma posição acerca da importância da mediação para dirimir os conflitos que envolvem entes públicos nos é dada por Leila Cuellar e Egon B. Moreira, que prelecionam que a mediação permite a autocomposição de interesses e direitos, principalmente após 2015, quando a Administração Pública passou a ter o *dever normativo* (grifo dos autores) de envidar esforços, para a composição amigável dos conflitos de interesses. Ainda a melhor opção, dentre os meios alternativos de resoluções de conflitos seria o procedimento de mediação por ser mais relevante e eficiente. Ela é mais eficaz que outras formas de autocomposição, devido à sua solenidade institucional e ao comprometimento recíproco, pois mediador é um facilitador que propicia que as partes transacionam em situação de igualdade processual (Cuellar; Moreira, 2017).

Com essas exposições. Pode-se ver que há expressa previsão em nossa legislação, seja na Lei nº 13.140/2015, a lei específica da mediação, bem como de outra norma contemporânea desta lei, que foi o CPC/2015, reforçam e estimulam a busca de solução de controvérsias por meio de meios alternativos de resolução de conflitos. Também foi ressaltado que, dentre esses meios hoje disponíveis, o mais indicado a ser utilizado pelos entes federados seria a mediação.

Tal fato favorece bastante a possibilidade de uma boa resolução do conflito que atenda aos anseios e sentimentos das partes, bem como procura

preservar as relações prévias. Isto se dá pelo fato que durante o desenrolar da mediação, as partes estão em condições de igualdade e assim buscam pelo diálogo e de comum acordo, chegar a melhor decisão possível. Desse modo, na mediação, as partes tentam chegar de forma conjunta a algo que é mais que um acordo, mas uma solução que foi construída de forma dialogada e respeitadas as opiniões e pontos de vistas dos envolvidos no procedimento.

Por certo, o melhor caminho para evitar demandas judiciais seria o desenvolvimento de um trabalho que busca a prevenir o não atendimento das solicitações feitas pelos administrados, sendo feito de uma forma preventiva, por uma melhoria dos procedimentos administrativos, para que sejam resolvidas as questões levantadas pela via administrativa. Isso pode se dar com uma melhor comunicação entres servidores e os cidadãos, como também pela melhor oferta de serviços públicos e melhores políticas públicas.

Porém se não houver a resolução dos problemas por estas vias, o ideal e mais indicado meio de solução seria o uso da mediação, pelas vantagens que tal procedimento apresenta. Principalmente com o uso em larga escala da mediação na modalidade pré-processual, que geraria uma economia e uma melhor resultado para as partes envolvidas no conflito instalado ou mesmo no transcorrer do processo judicial, almejando uma boa solução para os dois lados durante ou mesmo antes das audiências de conciliação ou de mediação.

Quanto à posição de que, dentre todos os métodos alternativos de resolução de conflitos, o mais indicado para os casos que envolvam a Administração Pública, seja a opção primeira pela mediação, têm-se a visão de Miriane Maria Willers, que mostra que a mediação passa ser adotada como o instrumento mais eficiente para resolução de forma mais pacífica e democrática dos conflitos e está sendo aplicada com bons resultados nas contendas que envolvem os particulares, importando numa mudança cultural que procura estimular a cultura do diálogo entre a Administração Pública e o cidadão para encontrarem uma solução adequada para o problema, sendo essa uma nova forma modo de agir (Willers,2017).

Esse um caminho a ser trilhado e ampliado no moderno Estado Democrático de Direito, que visa a um melhor entendimento entre os que compõe o tecido social, pois:

O fomento da mediação, dentro de um procedimento sigiloso e cooperativo, gera, em última análise, a criação de uma sociedade mais harmônica, com a restauração da almejada pacificação social. O desenvolvimento dos meios autocompositivos atende, desse modo, às determinações constitucionais que exigem um Estado eficiente (artigo 37, caput), e que assegure a todos a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), o que pressupõe, justamente, a utilização da via judicial de forma residual, apenas nos casos em que quais a mediação ou a conciliação não possam resolver satisfatoriamente os conflitos (Pantoja; Almeida, 2016, p. 67).

Aprende-se que a mediação envolve temas variados que podem alavancar situações conflituosas para se convertam em acordos eficazes, utilizando para isto da negociação objetiva, entendida como o procedimento de comunicação que se estabelece entre as pessoas envolvidas na resolução de uma questão e no qual a troca de informações gera uma nova situação de fato e tem como parâmetro a suficiente e possível satisfação de todos (Moraes; Moraes, 2012).

Por bom tempo, discutiu-se se a Administração Pública podia fazer transações e celebrar acordos devido a um possível óbice pelos princípios norteadores da Administração. Porém, o entendimento doutrinário mais atual caminha no sentido de que os entes federados por meio de seus advogados públicos devem fazer o possível para buscar a pacificação social, que é o melhor caminho para todos os atores sociais, e nesse sentido, tem-se o seguinte posicionamento:

Para atender aos ideais democráticos, passou-se a exigir da Administração uma atuação transparente e eficaz; participativa e imparcial; legal e eficiente. Para atender a tais finalidades, a Administração Pública investe, na atualidade, em uma nova forma de atuação que é via Consensual. A Administração Pública Consensual se constitui como a forma de ação realizada pelo Estado. Ela se propõe a agir na defesa e na proteção do interesse público a partir de um agir conjunto e compartilhado entre o Estado, os cidadãos e as empresas na busca de atender as demandas do convívio em sociedade, priorizando o cidadão, a sua dignidade (Tales, 2014, s.p.)

Isso posto, está-se num estágio do Estado Social, que tem ampliado bastante as relações entre os particulares e o Estado, de modo que essas relações têm crescido e muito, principalmente em países como o Brasil, onde o Estado tem um grande papel econômico-social, como prestador de políticas

públicas, com incremento do acesso aos serviços públicos e como regulador da vida em sociedade. Faz-se necessária uma mudança de visão dos gestores públicos, não exercendo somente os meios de força para se impor sobre as vontades e demandas, mas como uma visão de cooperação com os administrados na busca de melhores resultados para os dois lados.

Sobre esta visão moderna assim se expressou Luísa Netto.

Neste contexto, cogita-se de Administração cooperativa ou concertada, colocando em relevo a atuação administrativa voltada para o consenso em lugar de imposição... Assume posição de destaque o princípio democrático que densifica nesta dimensão de colaboração e abertura na atuação estatal [...] (Netto, 2009, p. 36).

Assim, os entes federados, o que inclui a Administração indireta, devem se valer de forma constantes dos meios alternativos ou extrajudicial de resolução de situações de conflitos, preferindo dentre esses a mediação, por todas as vantagens que são intrínsecos a esse tipo de procedimento, o que bem é demonstrado por Luciana Moessa de Souza (2012), que se expressou seu ponto de vista nestes termos:

Assim sendo, pode-se concluir que a mediação é o método de solução de conflitos mais adequado para as disputas que envolvem o Poder Público, em todas as suas manifestações, sendo preferível a abordagem ampla e uma prática que seja, sempre que possível, pedagógica e transformativa, possibilitando às pessoas e organizações envolvidas aprender com cada conflito, a fim de administrarem de forma produtiva os novos problemas que inevitavelmente surgirão em seu relacionamento no futuro (Souza, 2012, p. 75)

A par dos avanços na legislação pátria, cada vez mais, deve-se facilitar o caminho a se trilhar para se terem melhores formas de resolução de conflitos, com o estímulo e o incentivo do uso cada vez maior dos meios extrajudiciais, ou para outros meios alternativos, de resolução de conflitos. Os atores sociais, notadamente que compõem os diversos órgãos públicos, devem agora ter uma visão mais moderna de ver esses meios como a senda a se seguir para uma melhor gestão dos conflitos a serem resolvidos.

Esses meios são muito importantes na atualidade para boas relações sociais, e destaca-se, dentro desses meios, como o mais indicado para as demandas frente a Administração Pública o uso da mediação pelas vantagens

que tal meio traz em relação aos demais.

Favorece-se então que as relações sejam mantidas, pois se busca algo mais que um acordo ou uma decisão, mas a melhor saída para o conflito que se instalou. Importa então que a mediação venha a ser algo rotineiro quando, observados os limites legais, se fizer necessário que os gestores públicos, notadamente os mais ligados as áreas jurídicas, busquem uma solução para os impasses que venha a surgir em razão da ação, ou da falta dela, pelos entes públicos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se ver, a partir das considerações feitas, que há plenas condições de resolução dos conflitos que envolvem a Administração Pública em seus três níveis com a utilização de forma mais constante dos diversos meios alternativos ou extrajudiciais de solução de demandas.

A partir do exposto, entende-se que, dentre todos os métodos de resolução de conflitos, o que melhor atende às expectativas das partes envolvidas, sendo estas a Administração Públicas e os que são por ela atendidos, seria a mediação. O método citado traz vantagens expressivas em relação aos demais métodos. Na mediação, vale-se da negociação de forma simples e direta, de forma tal que partes acompanham todo o processo e até obtenção do resultado final, mantendo em bom nível as relações interpartes.

Conclui-se que, quanto mais a Administração Pública se valer dos métodos alternativos de solução dos conflitos, notadamente a mediação, ela obterá soluções de conflitos mais justas e efetivas, mais céleres e econômicas em relação a uma solução por meio de um processo judicial. A mediação sempre que utilizada na resolução de conflitos que envolvem a Administração Pública possibilita o reestabelecimento do diálogo entre aqueles em litígio, possibilitando que se obtenham acordos que preservem o interesse público e assim alcançar o objetivo maior da Administração Pública que seriam a promoção da Justiça e garantir os direitos fundamentais de forma a concretizar a plena efetivação dos interesses sociais.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Aureliano Albuquerque. *A relação entre o sistema arbitral e o Poder Judiciário*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BORFE, Debora Camila, RODRIGUES, Alexsandra Gato. A mediação como alternativa na resolução de conflitos decorrentes da Administração Pública. V *Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia*, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de mediação judicial*. 6. ed. (Brasília/DF:CNJ), 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 22. dez. 2020.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. *Administração Pública e mediação: notas fundamentais*. Out. 2017. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php>. Acesso em: 4 mar. 2021.

JANNIS, André. *O que são meios alternativos de resolução de conflito?* Ago. 2016. Disponível em <https://www.politize.com.br/meios-alternativos-resolucao-de-conflitos-o-que-sao>. Acesso em: 28. dez. 2020.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa de. *A negociação ética para agentes públicos e advogados: mediação, conciliação, arbitragem, princípios, técnicas, fases, estilos e ética da negociação*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação administrativa e procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada*. Belo Horizonte: Forum, 2009.

PANTOJA, Fernanda Medina; ALMEIDA, Rafael Alves de. Os métodos “alternativos” de solução de conflitos. In: Tania Almeida, Samantha Pelajo, Eva Jonathan (Org.). *Mediação de conflitos para iniciantes, praticantes e docentes*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 43-56.

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

TALEIRES, Janaina Sena. A busca da tutela jurisdicional efetiva nos conflitos que envolvem a Administração Pública: meios alternativos de resolução dos conflitos. In: MAILLART, Adriana Silva; TAVARES NETO, José Querino;

BARBOSA, Cláudia Maria (Coords.). *Acesso à Justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização Conpedi/UFSC - Conpedi*, Florianópolis, 2014.

WILLERS, Miriane Maria. Os desafios da resolução pacífica de conflitos na Administração Pública Municipal. *In: XIII Seminário Nacional Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*, Unisc, Santa Cruz do Sul, RS, 2017.