

# ENTRE A MEDIAÇÃO E A JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONVERGÊNCIAS, DISTINÇÕES E MODELOS HÍBRIDOS PARA GESTÃO DE CONFLITOS FAMILIARES

Luciana Trindade dos Reis Bottrel Mansur\*  
André Anderson Gonçalves de Oliveira\*\*

## RESUMO

Este artigo analisa as convergências e distinções entre mediação e Justiça restaurativa, propondo um modelo híbrido para gestão de conflitos familiares. Fundamentado no marco normativo brasileiro (Lei nº 13.140/2015, CPC/2015, Resoluções CNJ nº 125/2010 e nº 225/2016), o estudo demonstra que, enquanto a mediação é prospectiva - voltada à normatização de convivência futura - a Justiça restaurativa é retrospectiva - focada na reparação de danos relacionais pretéritos. O modelo híbrido proposto organiza-se em três etapas sequenciais: triagem rigorosa com critérios de elegibilidade; encontro restaurativo para reconhecimento de impactos e responsabilização; e sessão de mediação para conversão dos compromissos em obrigações verificáveis. A pesquisa identifica que essa integração metodológica amplia a legitimidade e efetividade dos acordos em conflitos familiares complexos, em que coexistem necessidade de reparação de danos passados e regulação de vínculos futuros, oferecendo respostas mais adequadas à continuidade das relações familiares do que os modelos puros.

---

\* Advogada, inscrita na OAB/MG sob o número 75.595, mestre em Direito Empresarial pela Faculdade Milton Campos, pós-graduada em Processo Civil, pós-graduada em Neurociência e Gestão do Conhecimento. Pós-graduanda em Direito das Famílias e Sucessões, Presidente da Comissão de Advocacia Extrajudicial, Notarial e Registral do IBDFAM/MG. Coordenadora da Subcomissão de Advocacia Extrajudicial da Comissão de Direito de Família da OAB/MG. Membro da Diretoria da Comissão de Sucessões da OAB/MG. Especialista em Ferramentas de Negociação pela CMI em Harvard University. Especialista em Práticas de Negociação com Certificação pela Université Panthéon-Sorbonne, Paris, FR, e certificada pela Escola Nacional da Magistratura. Mediadora judicial.

\*\* Mestrando (Bolsista Capes) em Direito Privado pela PUC Minas. Advogado especialista em Direito de Família e Sucessões. Pós-graduando em Direito Sucessório e Direito do trabalho. Autor de mais de 20 artigos científicos e parecerista da *Revista Virtujus*. Membro da Comissão de Pesquisa do IBDFAM/MG. Membro da Subcomissão de advocacia extrajudicial da Comissão de Família da OABMG.

**Palavras-chave:** mediação familiar; Justiça restaurativa; conflitos familiares; modelo híbrido; autocomposição.

## 1 INTRODUÇÃO

A expansão das práticas autocompositivas no Brasil — impulsionada pela Lei de Mediação (Lei nº13.140/2015) (Brasil, 2015b), pelo Código de Processo Civil de 2015 (arts. 3º, §§ 2º e 3º; 165-175; 693-699) (Brasil, 2015a) e pelas Resoluções do Conselho Nacional de Justiça nº 125/2010 e nº 225/2016 (Brasil, 2010, 2016) — coincide com a institucionalização da Justiça Restaurativa, inaugurada em projetos-piloto no início dos anos 2000 e consolidada normativamente a partir de 2016. Ambos os métodos surgem como resposta ao modelo tradicional de resolução de conflitos, centrado na imposição judicial, frequentemente incapaz de encerrar disputas na vida real e de atender à percepção de Justiça social.

No campo do Direito das Famílias, a relevância do tema se acentua, pois se trata de um espaço em que a pacificação deve conciliar reparação de danos passados e a normatização da convivência futura. São inúmeros os casos em que a escolha exclusiva pela mediação se mostra insuficiente, dado que a presença de danos relacionais identificáveis exigiria também a lente restaurativa. Nessas situações, um modelo híbrido, que combine encontros restaurativos e sessões de mediação, revela-se mais adequado para produzir acordos legítimos, estáveis e não revitimizantes.

A originalidade deste trabalho reside, portanto, na proposição de um roteiro híbrido de gestão de conflitos familiares, guiado por critérios de elegibilidade, salvaguardas procedimentais e indicadores de qualidade. Esse modelo busca integrar os aportes da mediação — voltada para a regulação de vínculos futuros — e da Justiça restaurativa — focada na reparação de danos e responsabilização ativa —, de modo a ampliar a efetividade das soluções e fortalecer a legitimidade percebida pelas partes.

O objetivo geral da pesquisa é analisar as convergências e distinções entre mediação e Justiça restaurativa, propondo um referencial híbrido aplicável ao Direito de Família. Como objetivos específicos, destacam-se: (i) o

mapeamento de marcos normativos e referenciais teóricos; (ii) a definição de critérios para a escolha entre mediação, Justiça restaurativa e arranjos híbridos; (iii) a identificação de metodologias de aplicação; (iv) a discussão de riscos, limites e salvaguardas; e (v) a apresentação de implicações práticas e indicadores de resultado.

No que se refere à metodologia, adota-se uma abordagem qualitativa de natureza teórico-aplicada, estruturada em dois eixos complementares: (a) revisão bibliográfica narrativa de obras clássicas e literatura especializada — como Zehr (2015), Braithwaite (2002), Pranis (2010) e Moore (2014) —, organizada conforme a NBR 10.520/2002 (atual. 2023), que permite consolidar conceitos e categorias analíticas; e (b) análise comparativa normativa dos principais diplomas legislativos brasileiros, como a Lei nº 13.140/2015, o CPC/2015, as Resoluções CNJ nº 125/2010 e nº 225/2016, a Lei nº 13.431/2017, o Decreto nº 9.603/2018 e a Lei nº 11.340/2006, com vistas a mapear compatibilidades, limites e salvaguardas aplicáveis. Essa combinação metodológica garante consistência teórica e rigor normativo, além de oferecer subsídios práticos para a aplicabilidade do modelo proposto.

Assim, ao articular teoria, legislação e prática, este estudo busca contribuir para o desenvolvimento de respostas mais humanas, seguras e efetivas aos conflitos familiares, alinhadas tanto à cultura de paz quanto aos marcos normativos brasileiros e internacionais.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Convergências e diferença dentro do contexto resolutivo familiar**

Mediação e Justiça restaurativa possuem histórias, princípios, fluxos e objetivos próprios que impedem a sobreposição de um campo sobre o outro, apesar de inúmeros pontos de convergência entre si.

A mediação é um procedimento voluntário, confidencial e imparcial de gestão de conflitos em que um terceiro facilitador, sem poder decisório, estrutura o diálogo para que as próprias partes reconheçam interesses, gerem opções e construam compromissos viáveis. Em termos operacionais, a literatura descreve fases típicas, constantes de acolhimento e regras, narrativa

e mapeamento de temas, produção de opções, negociação assistida e formalização, com utilização de técnicas de escuta ativa, reformulação e perguntas circulares para transformar posições em critérios objetivos, evidenciando interesses e desenvolvendo opções viáveis ao contexto conflituoso.

No Brasil, o CPC/2015 e a Lei 13.140/2015 (Brasil, 2015a, 2015b) consolidam a mediação como método autocompositivo apto a produzir acordos claros, verificáveis e passíveis de homologação, reforçando princípios como autonomia da vontade, boa-fé, isonomia, informatividade e competência técnica do mediador, além de balizas de confidencialidade qualificada e imparcialidade.

No Direito das Famílias, onde a continuidade dos vínculos exige regras prospectivas de convivência, comunicação parental e divisão de responsabilidades, a mediação favorece soluções estáveis, alinhadas a interesses mútuos e privilegiando o melhor interesse de crianças e adolescentes.

A Justiça restaurativa, por sua vez, organiza um processo seguro e estruturado voltado a reconhecer danos, necessidades e obrigações, promover responsabilização ativa de quem causou o dano e reparação material e/ou simbólica, com possível participação de rede de apoio e comunidade. Para tanto, os formatos variam desde conferências vítima-ofensor até a promoção dos círculos de construção de paz. Contudo, em todos, há etapas pré-definidas como triagem e preparação individual para avaliação de riscos, voluntariedade e capacidade de participação, encontro restaurativo com narrativas de impacto, validação de necessidades e assunção de responsabilidades e plano de reparação com acompanhamento.

No Brasil, a Resolução CNJ nº 225/2016 afirma princípios, define papéis institucionais, requer formação qualificada de facilitadores e estabelece fluxos de derivação de casos, deixando claro que a Justiça Restaurativa não substitui garantias processuais, mas as complementa quando houver consentimento informado, segurança e adequação (Brasil, 2016).

Em conflitos familiares, a Justiça restaurativa é especialmente útil quando há dano relacional identificável e necessidade de restauração de confiança antes da negociação de regras futuras.

A mediação e a Justiça restaurativa compartilham um núcleo ético-procedimental que promovem resultados fantásticos quando bem trabalhados. São eles: protagonismo das partes na construção de soluções; consentimento informado e participação voluntária; confidencialidade com limites legais para a mitigação de riscos, como por exemplo, à integridade; atuação de terceiro imparcial/independente; preparação prévia para segurança psicológica; e linguagem não acusatória centrada em necessidades. Tanto a mediação quanto a Justiça restaurativa valorizam Justiça procedimental — percepção de voz, respeito e neutralidade — como condição de legitimidade e adesão aos compromissos assumidos.

Em termos de resultado, as duas apostam em acordos claros e cumpríveis, monitorados por mecanismos de acompanhamento quando necessário, e em ganhos relacionais com a redução de recorrência do conflito e melhora da comunicação entre as partes envolvidas.

Quanto às diferenças, há pontos de distinção que merecem apontamentos.

A finalidade distingue os campos de forma clara. A mediação é predominantemente prospectiva, orientada a regular o futuro visando a eleição de regras, criação de cronogramas, instituição de garantias, dentre outros regramentos de conduta.

A Justiça restaurativa percorre o passado, analisando impactos, buscando formas de reparação e reintegração, a fim de dar sentido ao dano e restaurar vínculos para ajustar o amanhã.

Outro ponto de distinção está em a mediação, na maioria dos casos, envolver apenas as partes diretamente interessadas, ao passo que a Justiça Restaurativa pode incluir outros além dos envolvidos, nas hipóteses de necessidade de maior suporte e responsabilização.

Quanto ao produto final, na mediação, busca-se a construção de um termo de acordo focado em obrigações recíprocas, enquanto, na Justiça restaurativa, a intenção é a elaboração de um plano de reparação contendo componentes simbólicos e materiais, compromissos de não repetição e, se preciso, indicação de medidas de apoio.

Por tradição e campo de incidência, a mediação se consolidou nas esferas cível, familiar e organizacional; a Justiça restaurativa, nascida do

penal/infração, expandiu-se com autonomia para escolas, comunidades e, com acerto, para as famílias. Em síntese: mediar é, sobretudo, regular; restaurar é reparar e reintegrar. Utilizadas de forma criteriosa e, quando cabível, combinadas, abrem espaço para respostas mais pacíficas, úteis e sustentáveis aos conflitos.

## **2.2 ANÁLISE E RESULTADOS: *FRAMEWORK* HÍBRIDO**

A análise dos elementos que compõem a mediação e a Justiça restaurativa evidencia a possibilidade de construção de um *framework* híbrido, orientado por critérios de elegibilidade que permitem identificar a ferramenta mais adequada em cada contexto familiar. Nos casos em que não há dano relacional específico a ser reconhecido e o objetivo central é estabelecer arranjos prospectivos — como guarda de filhos, regras de convivência ou partilhas —, a mediação pura se mostra suficiente, pois possibilita a formalização de acordos claros, verificáveis e aderentes ao cotidiano das partes. Por outro lado, quando há um dano pretérito identificado, com necessidade de responsabilização ativa e reparação, a Justiça restaurativa, em sua forma pura, apresenta-se como a via preferencial, uma vez que favorece o reconhecimento dos impactos, a validação das necessidades e a assunção de compromissos de não repetição.

Em situações em que se verificam, simultaneamente, ofensa passada e a necessidade de normatizar a convivência futura, revela-se mais adequado o modelo híbrido, no qual um encontro restaurativo é seguido de uma sessão de mediação, permitindo que compromissos assumidos sejam traduzidos em obrigações objetivas, dotadas de prazos e indicadores de acompanhamento.

No tocante ao fluxo procedimental, o modelo proposto organiza-se em três etapas principais, complementadas por uma fase de acompanhamento. A primeira corresponde aos pré-encontros, nos quais se realiza triagem cuidadosa para avaliar riscos, voluntariedade e capacidade de participação, além de estabelecer regras de confidencialidade qualificada e segurança. A segunda etapa consiste no encontro restaurativo, no qual se reconhecem impactos, identificam-se necessidades e se constroem planos de reparação, com medidas simbólicas e/ou materiais. Em seguida, na terceira etapa, ocorre

a sessão de mediação, voltada à conversão dos compromissos restaurativos em cláusulas claras, verificáveis e, quando necessário, homologáveis judicial ou extrajudicialmente. Por fim, o processo é complementado por uma fase de acompanhamento, responsável por monitorar o cumprimento dos acordos, prevenir recaídas e ajustar eventuais pontos frágeis.

Esse modelo procedimental híbrido amplia a legitimidade, a clareza e a efetividade dos acordos firmados, uma vez que combina a dimensão reparatória da Justiça restaurativa com a dimensão normativa da mediação. Assim, ao articular passado e futuro no mesmo percurso, promove não apenas a resolução do conflito imediato, mas também a restauração dos vínculos familiares e a construção de regras estáveis de convivência, contribuindo para a pacificação social e para a proteção integral dos envolvidos.

### **2.3 APLICAÇÃO AO DIREITO DE FAMÍLIA**

A aplicação do modelo híbrido ao Direito de Família encontra respaldo em um marco normativo robusto que prioriza a solução consensual dos conflitos e incentiva métodos autocompositivos. O Código de Processo Civil de 2015, em seus arts. 693 a 699, estabelece que os litígios familiares devem privilegiar soluções dialogadas, admitindo múltiplas sessões e prevendo atuação interdisciplinar. A Lei nº 13.140/2015, por sua vez, disciplina a mediação judicial e extrajudicial, estabelecendo princípios e requisitos procedimentais. Complementarmente, as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça nº 125/2010 e nº 225/2016 (Brasil, 2010, 2016) fixam diretrizes específicas para os Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC) e para a Justiça Restaurativa, com ênfase na segurança, voluntariedade e qualificação profissional. Outros diplomas legais completam esse cenário, como a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 (Brasil, 2017, 2018), que regulamentam a escuta protegida de crianças e adolescentes, além da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) (Brasil, 2006), que prevê medidas protetivas e exige triagem rigorosa em casos de violência doméstica, afastando a aplicação da Lei nº 9.099/1995.

Nesse contexto, a matriz de elegibilidade orienta a escolha do procedimento mais adequado. Nos casos de guarda, convivência e

comunicação parental em que não há dano relacional pretérito, a mediação é a via preferencial, possibilitando acordos que estabeleçam rotinas, prazos e canais de comunicação de forma clara e verificável. Quando há dano relacional identificado, como ofensas graves com impacto sobre os filhos, mas sem violência doméstica atual, recomenda-se um percurso híbrido: inicia-se pela Justiça restaurativa, para reconhecimento de impactos, responsabilização e reparação, e, em seguida, avança-se para a mediação, que normatiza a convivência futura. Nesses casos, o produto esperado é duplo: um plano de reparação simbólico e/ou material, aliado a um termo de acordo com obrigações verificáveis. A participação de crianças e adolescentes, contudo, deve ocorrer apenas quando útil e seguro, mediante protocolos de escuta protegida, ambiente apropriado e profissionais habilitados, evitando sua revitimização. Já em casos de violência doméstica, a prioridade absoluta é a proteção das partes, devendo-se evitar encontros diretos e, se necessário, adotar formatos indiretos, como o *shuttle*, além de acionar a rede de proteção e realizar monitoramento constante de risco.

O roteiro operacional para conflitos familiares organiza-se em três etapas complementares. A primeira consiste na triagem e nos pré-encontros, destinados à verificação de medidas protetivas vigentes, mapeamento de riscos e assimetrias de poder, apresentação dos princípios do procedimento e coleta do consentimento informado. Nessa fase, também se define quem participará das etapas seguintes e como será organizada a logística das sessões. A segunda etapa ocorre quando há dano relacional e envolve o encontro restaurativo, momento em que se reconhecem os impactos sofridos por adultos e crianças, validam-se necessidades e assumem-se responsabilidades. Dessa fase podem resultar compromissos de não repetição e medidas reparatórias, sejam elas simbólicas ou materiais, como o custeio de acompanhamento psicológico para os filhos. A terceira etapa corresponde à sessão de mediação, em que os compromissos restaurativos são convertidos em obrigações mensuráveis, com prazos, indicadores de cumprimento e mecanismos de revisão. O texto produzido deve ser objetivo, verificável e, sempre que possível, passível de homologação judicial ou extrajudicial, garantindo maior segurança jurídica. Ao final, prevê-se uma fase de

acompanhamento, com *check-ins* periódicos para monitorar o cumprimento, prevenir recaídas e ajustar o que for necessário, sempre de forma proporcional.

Além das etapas procedimentais, o modelo prevê cláusulas úteis para fortalecer os acordos. Entre elas, destacam-se a instituição de um canal único de comunicação parental, que reduz ruídos e centraliza informações; regras claras sobre trocas de guarda e substituições, garantindo previsibilidade; mecanismos de responsabilização em caso de descumprimento reiterado, como a obrigação de custear nova sessão; e medidas reparatórias específicas, vinculadas ao bem-estar dos filhos. Para assegurar a efetividade do arranjo, utilizam-se indicadores objetivos, como taxa de cumprimento superior a 80% nos primeiros 90 dias, níveis de satisfação aferidos por escalas periódicas, redução de incidentes e manutenção da estabilidade das rotinas familiares por no mínimo seis meses.

Por fim, o modelo ressalta a importância de salvaguardas e limites éticos. Em casos de violência doméstica, a integridade das partes deve ser preservada por meio de formatos indiretos e acompanhamento protetivo. A participação de crianças e adolescentes nunca pode ser instrumental, ocorrendo apenas quando houver benefício real, em ambiente protegido e com profissionais qualificados. Da mesma forma, diante de assimetrias significativas de poder, cabe ao facilitador equilibrar as condições procedimentais; caso a autonomia decisória de alguma parte esteja comprometida, o procedimento deve ser suspenso ou redirecionado para vias mais seguras.

### **3 CONCLUSÃO**

Em síntese, a aplicação do modelo híbrido ao Direito de Família demonstra que é possível aliar rigor normativo e flexibilidade metodológica, alcançando soluções que não apenas formalizam acordos, mas também restauram relações. A combinação entre mediação e Justiça restaurativa permite conjugar a reparação de danos e a responsabilização ativa com a normatização da convivência futura, ampliando a legitimidade e a sustentabilidade dos resultados obtidos.

Mediar e restaurar não são práticas excludentes, mas complementares. Enquanto a mediação volta-se à organização de vínculos futuros e à definição

de regras claras de convivência, a Justiça restaurativa lida com os impactos do passado, promovendo responsabilização e reparação. Integradas em um percurso híbrido — composto por triagem rigorosa, encontro restaurativo, sessão de mediação e acompanhamento — essas práticas oferecem respostas mais justas, protetivas e estáveis, sobretudo em contextos familiares, em que os vínculos se prolongam no tempo e exigem soluções sustentáveis.

Do ponto de vista das políticas públicas, a proposta é coerente tanto com o marco normativo brasileiro quanto com a literatura internacional especializada, que já aponta para a eficácia da integração entre diferentes métodos autocompositivos. Para o avanço desse modelo, recomenda-se o desenvolvimento de indicadores de qualidade, a elaboração de protocolos específicos para contextos de alta vulnerabilidade e a formação interprofissional de facilitadores, capazes de lidar com a complexidade dos conflitos familiares.

Assim, a integração entre mediação e Justiça restaurativa configura-se não apenas como inovação metodológica, mas como uma contribuição significativa para a promoção da cultura de paz, para o fortalecimento da efetividade do sistema de Justiça e para a construção de soluções mais humanas e duradouras no âmbito do Direito de Família.

## REFERÊNCIAS

ACHUTTI, D. S. *Justiça restaurativa e abolicionismo penal*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRAITHWAITE, J. *Restorative Justice & responsive regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jun. 2015b.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431/2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Institui a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016*. Institui a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF, 2016.

FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. *Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

MARSHALL, T. *Restorative Justice: an overview*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999.

MOORE, C. W. *The mediation process: practical strategies for resolving conflict*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

PRANIS, K. *Círculos de construção de paz: processos para restaurar relacionamentos e comunidades*. São Paulo: Palas Athena, 2010.

TYLER, T. R. *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

ZEHR, H. *The little book of Restorative Justice*. Rev. ed. New York: Good Books, 2015.

O uso da mediação como meio  
ideal de resolução de conflitos  
pela Administração Pública

# 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 órgão 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](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](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.