

IMPLANTAÇÃO DE UM CENTRO DE MEDIAÇÃO, NEGOCIAÇÃO E CONCILIAÇÃO EM UMA AUTARQUIA MUNICIPAL: um estudo de caso¹

Maria Angélica Marge Soares*

RESUMO

O objetivo deste artigo refere-se à implantação de um centro de mediação, negociação e conciliação em uma autarquia municipal do estado de Minas Gerais. Para tanto foi utilizado um estudo de caso, com pesquisa de campo *in loco*, com previa autorização da diretoria geral. O centro foi criado a partir de uma constatação de valores expressivos em dívida ativa não recebidas por um grande número de consumidores. Sendo assim, neste centro, profissionais qualificados, estão aptos a negociar, fazer acordos e conciliar propostas entre a autarquia e consumidor para recebimento das dívidas referente à prestação de serviços de água, coleta de lixo, limpeza de rua entre outros. Até o presente momento, o núcleo está funcionando, demandas estão sendo atendidas e, o mais importante, com aval do Judiciário local. Já houve audiências de conciliação judiciais e extrajudiciais, bem sucedidas. No entanto, ainda existe a expectativa de continuidade deste, pois a descontinuidade dos serviços públicos é uma realidade e, assim, uma preocupação constante no que diz respeito às gestões públicas futuras.

Palavras chave: Mediação. Negociação. Conciliação. Autarquia.

1 INTRODUÇÃO

A conciliação, mediação e negociação são meios alternativos de resolução de

¹ Este resumo expandido é parte extraída da Dissertação de Mestrado da autora, Maria Angélica Marge Soares, Área de *Resolución de Conflictos y Mediación*, Universidad Internacional Iberoamericana, concluído em dezembro de 2021.

* Especialista em Mediação pela NUPEMEC/TJMG – Belo Horizonte. Mestre em Resolução de Conflitos e Mediação – Universidad Internacional Iberoamericana (UNINI) – México. Doutoranda em Resolução de Conflitos e Mediação – Judicial e extrajudicial pela Universidad Internacional Iberoamericana (UNINI), México. *E-mail:* mangelicamarge@gmail.com.

conflitos, podendo ser judicial ou extrajudicial. O Conselho Nacional de Justiça (CNU) incentiva a criação de núcleos nesse sentido, justificando ser meios não onerosos, céleres e eficazes, possibilitando maior acesso às camadas menos favorecidas da população brasileira.

No entanto, mesmo com todo incentivo por parte do CNU, e por alguns ministros da Suprema Corte brasileira, essas alternativas de resolução de conflito raramente são utilizadas pelos próprios tribunais brasileiros, em sua maioria.

Por outro lado, é preciso uma mudança de cultura, não só por parte do judiciário, como um todo, mas também pela população em geral. Para que isso aconteça, necessário se faz que a população seja informada desses meios alternativos de resolução de conflito, como ter acesso a eles, pois sem informação, poucas, ou nenhuma pessoa, buscarão auxílio. Além disso, não se pode esquecer que o judiciário brasileiro está sobrecarregado, com inúmeros processos, há anos, sem nenhuma decisão e assim por diante sem sentido aparente. A morosidade da justiça brasileira é algo que merece atenção especial.

A resolução que criou e serviu de base para o Código de Processo Civil brasileiro dispõe, nos arts. 134 a 144 (Capítulo III, Seção V), os procedimentos legais para que os conciliadores e mediadores judiciais possam atuar em resoluções de conflitos, por vários motivos, entre eles, a economia processual, agilidade, atendimento célere e satisfazendo as partes envolvidas.

No entanto, apesar de as expectativas serem inúmeras quanto à implantação e implementação de “centros de conciliação e negociação” (extrajudiciais e judiciais) que possibilitem a resolução de conflitos, ainda são procedimentos poucos utilizados no Brasil.

Esses procedimentos são meios alternativos de resolução de conflitos entre usuários/consumidores e a autarquia. Pelo que se sabe, tal proposta foi inédita, pois, até o momento, não se têm notícias de algo, pelo menos em autarquias consultadas sem sentido aparente.

A mediação, a conciliação e a negociação entre usuários/consumidores e a autarquia em questão trouxe benefícios, como economia processual, celeridade, economia para autarquia, entre outros, e, talvez, um ponto importante, foi a aproximação desta empresa com seus usuários/consumidores.

Sendo assim, entende-se que a legislação vigente e a doutrina são sustentáculos para essa proposta. Em outras palavras, a teoria e prática caminham

juntas, concomitantes.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo foi desenvolver e implantar um centro de conciliação, mediação e negociação em uma autarquia de saneamento urbano municipal. Foi elaborado um projeto de implantação de um centro de conciliação, mediação e negociação na empresa em questão, com intuito de agilizar as resoluções de conflitos, buscando atender as partes envolvidas.

2 MARCO TEÓRICO

Sobre a criação do Direito Processual, Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso diz que “é [...] o conjunto de normas e princípios que estuda essa atividade substitutivo do Estado (jurisdição) e a relação jurídica que irá desenvolver entre as partes litigantes e o agente político (juiz) que exerce a função jurisdicional”. É nessa seara que os processualistas brasileiros instituíram a mediação e conciliação, como meios possíveis de resolução de conflitos, inclusive no âmbito de autarquias (municipais, estaduais e federais) (BARROSO, 2011, p. 15).

O histórico do Estado moderno, ao longo dos anos, traz para o que hoje se tem, em tese, o Estado Democrático de Direito, o deslocou e tirou decisões do centro do Poder Legislativo e Executivo, remetendo-as para o Poder Judiciário, sendo este o último grau de recursos (em certos casos, o único), sem sentido aparente.

Nesse sentido, Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso afirma que:

Numa sociedade evoluída, com o estabelecimento de normas gerais de conduta, cuja observância é imposta a todos os cidadãos, inconcebível é a solução dos conflitos de interesses através da sujeição do mais fraco pelo mais forte (autotutela). Tal forma de composição de litígios, típica de épocas em que o Estado organizado se encontrava ausente, foi substituída, no curso da história, pela função estatal jurisdicional, assumindo o Estado, o dever e o poder de julgar as pretensões apresentadas pelo integrante da sociedade que se diz violado num direito material (BARROSO, 2011, p. 15).

Com especial atenção dada às ações envolvendo a população civil comum, com grande dificuldade de acesso à justiça, que garanta, minimamente, a efetivação de direitos não realizados pela atuação dos outros poderes, todos com previsão constitucional. Sem sentido aparente.

Muito antes do que se imagina, essa expectativa, somada à abrangência das complexas relações humanas, inundou o Judiciário de ações não solucionadas, há

anos e anos, de modo que o que se tem no Brasil atualmente é uma triste vivência da crise institucional do Poder Judiciário, e outros poderes. Além disso, ou melhor, aliada a isso, a dificuldade e/ou a impossibilidade de acesso ao Judiciário. Para além disso, não se pode deixar de mencionar que a ordem jurídica é extremamente ritualizada e imperativa, fundamentada numa lógica individualista e formal, que aliás, não conseguiu acompanhar as crescentes transformações havidas na sociedade, que por consequência, impõem demandas com diferentes necessidades e reivindicações.

De acordo com Ana Paula Bustamante,

com o crescimento das sociedades do *laissez-faire* e de sua complexidade, coincidindo com a passagem do Estado liberal para o Estado moderno, iniciou-se uma transformação radical no que se refere aos direitos humanos, surgiram direitos que não mais eram individuais, que passaram a tomar uma dimensão coletiva e que com isso clamaram por uma reestruturação do Estado, deixando para trás a típica visão individualista dos direitos que 'reinava' na época, alterando, portanto, o conceito de acesso à justiça (BUSTAMANTE, 2013, p. 20).

E, a autora continua dizendo que:

A transformação da sociedade gerou uma intensa conflituosidade e conseqüentemente uma sobrecarga do Judiciário, tudo isso aliado a outras dificuldades, como a morosidade na entrega da prestação jurisdicional, acabaram conduzindo os processualistas modernos a considerarem novos meios de resolução dos conflitos como uma forma de não só reduzir as sentenças e recursos judiciais, mas também de propiciar uma transformação social com a mudança de paradigma, enxergando a mediação, conciliação e arbitragem - meios alternativos de tratamento dos conflitos - como instrumentos mais adequados, na busca de resultados que satisfaçam os interesses de ambas as partes, preservando, assim, o relacionamento e propiciando uma justiça de coexistência (BUSTAMANTE, 2013, p. 27).

Nesse sentido, corroborando com tal entendimento, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, há algum tempo, defendem que a ordem jurídica não consegue se comunicar com a população, criando entraves ao acesso ao órgão estatal jurisdicional (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 168).

Entretanto, muito se tem discutido sobre a conciliação, mediação e negociação e mecanismos que possibilitem a adoção de meios adequados de resolução de conflitos, seja judicial ou extrajudicial. Mas não bastam discussões, teses e publicações a respeito do tema. É preciso investir nessas alternativas, pois a população, de um modo geral, carece de meios que lhes ofereçam acesso à justiça e/ou meios que possibilitem equacionar suas demandas.

Indo além disso, o cenário do Judiciário brasileiro, atualmente, é reflexo de uma cultura que prefere o litígio em detrimento de um diálogo. Outro ponto que merece ser

destacado é o excesso de judicialização, morosidade nos processos, despesas, custos que poderiam ser evitados, além da insatisfação de uma das partes (ou de ambas) com decisões proferidas. Uma das soluções possíveis para esse cenário seria a adoção de centros de conciliação, mediação e negociação, inclusive em autarquias e até mesmo no setor privado, pois desafogaria o Judiciário, menor onerosidade, e principalmente maior celeridade na resolução dos litígios.

2.1 Conciliação

No ordenamento jurídico brasileiro, a conciliação tem sido bastante utilizada, em processos cíveis, em área de família, justiça do trabalho e juizados especiais. A conciliação oportuniza acordos livres e responsáveis e com possibilidades maiores de cumprimento.

Humberto Theodoro Júnior leciona que “a conciliação e a mediação, de técnicas alternativas, passam a compor um quadro de soluções integradas, de modo que, uma vez proposta a demanda, haveria a possibilidade de escolha da técnica mais adequada para o dimensionamento de cada conflito” (THEODORO JÚNIOR, 2015. p. 225).

Para Lúcia Helena Polleti Bettini,

[...] a mediação e a conciliação são apresentadas como mecanismos utilizáveis para a efetividade dos direitos fundamentais e concreta proteção dos indivíduos e sua dignidade, especificamente na solução de seus conflitos, que devem ser entendidos como integrantes do processo objetivo, ou seja, um dos instrumentos passíveis de garantia da ordem constitucional, sendo que com a utilização dos meios extrajudiciais propostos, chega-se à proteção dos direitos fundamentais de maneira mais célere e com a sensação da efetiva realização dos mesmos, pois houve lugar privilegiado de atenção aos envolvidos no conflito interpessoal que puderam participar na construção da decisão (BETTINI, 2013, p. 193).

Lucas Pinto Simão, diz que:

A mediação e a conciliação adotam técnicas destinadas a solucionar conflitos mediante correção de percepções unilaterais e desproporcionais das partes. O objetivo principal é expandir a comunicação entre as partes, de forma a permitir uma troca positiva de opiniões e discussões entre elas, que tornem possível o acordo. [...] É de extrema importância para que a negociação seja produtiva e consiga efetivamente alcançar o seu objetivo, qual seja o de solucionar os conflitos entre as partes. Além disso, a capacidade das partes de superar a desconfiança e a animosidade recíprocas, enquanto trabalham na solução dos conflitos, e sua disponibilidade para aceitar soluções que

sejam capazes de satisfazer, ao menos parcialmente, os seus interesses, consistem em aspectos fundamentais para uma boa negociação (SIMÃO, 2016, p. 12).

Percebe-se que os entendimentos se coadunam, ou seja, seguem num mesmo sentido, de que as alternativas de resolução de conflitos, conciliação, mediação e negociação seriam os meios mais fáceis, céleres e menos custosos para as partes envolvidas e com a possibilidade de satisfazer a todos.

2.2 Mediação

Cândido Rangel Dinamarco ensina que mediação é “a própria conciliação quando conduzida mediante concretas propostas de solução a serem analisadas pelos litigantes” (DINAMARCO, 2001, p. 123). Para autocomposição, nesse mecanismo, uma das exigências é que se tenha um terceiro (mediador) que seja imparcial, que possa facilitar ou incentivar o diálogo entre as partes envolvidas no conflito e, conseqüentemente, que elas possam chegar a uma solução favorável para todos.

Seria um facilitador do diálogo entre as partes, que atua como “ponte” ou “linha de comunicação” em mesa de negociação. A função do mediador (ou co-mediador) é a de organizar a mesa de negociação, com a finalidade de conduzir as partes e seus representantes (advogados), para que possam ser ouvidas e integradas (o “empoderamento”).

2.3 Negociação

Quanto à negociação, sua forma pode ser assistida, desde que com a presença de um mediador, (ou de forma direta), somente as partes e seus advogados. No entanto, quando da não presença das partes envolvidas, os advogados das partes poderão participar sem elas.

Atualmente, parece imprescindível que os operadores do Direito alterem suas condutas, ou melhor, suas maneiras e formas de atuação, para aproximar e acreditar em possibilidades alternativas de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, ou como denominado pela doutrina internacional, *Alternative Dispute Resolution* (ADR), uma vez que tais mecanismos oportunizam aos advogados a escolha do melhor, mais adequado e eficaz método para resolução de conflitos trazidos pelos

clientes (MOTTA JÚNIOR *et al.*, 2014, p. 8).

Esses entendimentos encontram respaldo em renomados pesquisadores, juristas e operadores do direito, que se manifestam publicamente acerca da necessidade da utilização dessas alternativas, como também em mudança cultural.

Nesse sentido, aos advogados serão agregadas novas funções, mediador e negociador, gestor, lembrando que os perfis desses profissionais sempre diferem um dos outros, mas que se ajustam conforme a situação, ou seja, de acordo com o caso concreto.

2.4 Base legal

Buscando rapidamente sustentação nos três marcos normativos principais atinentes aos meios consensuais (Resolução nº 125/2010 do CNJ, CPC e Lei de Mediação) (BRASIL, 2015), observa-se a ausência de uniformidade quanto aos critérios adotados para se denominar algo como princípio.

Há princípios que só podem ser considerados como tal com base no critério da fundamentalidade. É difícil imaginar, por exemplo, que o “princípio da competência”, previsto na Resolução nº 125/2010 (art. 1º, inc. III, do Anexo III) (BRASIL, 2010, p. 10), seja mandamento de otimização que deva ser considerado de acordo com o caso concreto. Por outro lado, há de se considerar que em alguma hipótese, dependendo da estrutura normativa, faria com que muitos princípios seriam denominados e/ou considerados como regras. Isso porque o “dever de possuir qualificação”, incluindo a “reciclagem periódica obrigatória para formação continuada”, não admite relativização (entre princípio e regras) quando alguém não capacitado atuar como mediador ou conciliador judicial. Trata-se, porém, de um princípio no sentido de que a adequada formação do terceiro facilitador se coloca como algo imprescindível para o bom andamento processual e a resolução das pretensões das partes envolvidas.

No entanto, outros princípios são igualmente necessários quanto à sua abordagem, como o da independência (art. 166 do Código de Processo Civil) e autonomia, que constam entre os princípios que fundamentam a conciliação e a mediação (inciso V do art. 1º do Código de Ética da Resolução nº 125/2010). Não se pode esquecer que um terceiro facilitador deve atuar sem sofrer nenhum tipo de pressão, influência ou coação, por qualquer uma das partes envolvidas, seja aquelas

internas e/ou externas. Diante disso, o mediador deverá pautar sua conduta nos seguintes princípios: imparcialidade, credibilidade, competência, confidencialidade e diligência, ínsitos no arcabouço jurídico brasileiro.

Pelo exposto, percebe-se que a aplicabilidade, não só desse instituto, conciliação, como também, da mediação e negociação são eficazes, tanto na resolução de conflitos judiciais quanto nos extrajudiciais, compreendendo os diferentes significados atribuídos a esses institutos. Quanto aos seus benefícios, poderia aqui elencá-los como credibilidade, legitimidade, celeridade, autonomia, imparcialidade. No entanto, entende-se que o maior, talvez, o mais importante, seja sua vigência e validação a partir do Código de Processo Civil (CPC).

Para aplicabilidade da mediação e negociação, existem cláusulas escalonadas, em que os advogados podem usar contratos de honorários que lhes permitem usar como forma de atuação na advocacia o instituto do *Desing* de Sistema de Conflitos, constituindo na organização (mapeamento) adequada de situações trazidas até o advogado (conciliador e/ou negociador) (ALMEIDA, 2021, p. 16).

Algumas formas, tecnicamente falando, podem ser usadas nesse sentido, sendo que a primeira, apresenta o *template* (modelo a ser seguido, com estrutura previamente definida, o qual pode facilitar o desenvolvimento e a criação do conteúdo a partir de algo já construído intuitivamente), com a finalidade de separar posição e interesse, pessoa e problema; a segunda é um mapa mental que promove a organização do conflito (caso concreto). Ambas são geralmente usadas em questões de comunicações “não-violentas” (ALMEIDA, 2021, p. 16).

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso, para implantação de um núcleo de conciliação, mediação e negociação para resolução de conflitos entre usuários/consumidores-autarquia municipal de saneamento urbano. Importante ressaltar que a criação desse “núcleo” na autarquia local da pesquisa, apesar de seu aparente ineditismo no âmbito jurídico brasileiro, já há entendimentos de que essa é uma opção para resolução de conflitos em autarquias, com maior demanda na inadimplência dos usuários, referente aos serviços prestados. No entanto, se não for bem estruturada, a eficiência desse núcleo não será alcançada.

Natureza da pesquisa: qualitativa. Finalidade: criação e implantação de núcleo

de mediação, negociação e conciliação para resolução de demandas em uma autarquia municipal. Subcategoria: Investigação-ação. Tempo da pesquisa: Longitudinal (janeiro a novembro de 2021). Variáveis: Viabilidade de implantação; economicidade; celeridade; confidencialidade; imparcialidade; autonomia da vontade das partes. Instrumentos de medição e técnicas: instrumento de coleta de dados – questionário semiestruturado (amostra 18 profissionais que atuam na autarquia, um Juiz de Direito e uma Promotora Pública da Comarca de Muriaé-MG, Brasil) e relatório de viabilidade com demandas existentes. Procedimentos: Aplicação de um questionário com 10 questões objetivas. Os dados foram planilhados em Excel 2010 e analisados qualitativamente.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Toda administração pública é complexa, como se sabe, é uma organização do sistema público com base política. Cada gestor tem seus próprios meios de gerir, administrar e tratar a coisa pública à sua maneira, estruturar a organização do seu jeito.

Neste estudo de caso, houve unanimidade entre os respondentes sobre a aplicabilidade, eficiência e eficácia da criação de tal núcleo de conciliação, mediação e negociação na autarquia em questão. Os resultados foram significativos, positivamente, culminando na criação do referido núcleo, com instalações adequadas, ambiente saudável e profissionais qualificados para atender as demandas e resolver conflitos. Havia, na época da pesquisa, 2.305 ações pendentes, valores astronômicos de dívida ativa não inscrita (débitos não pagos), mais de 50% do montante já estava perdida (dividas prescritas). Isso posto, significa dizer que não se tem título executivo líquido e a certeza de liquidez. A arrecadação/mês era o mínimo indispensável. A crise foi ainda mais agravada devido à pandemia (COVID-19).

5 CONCLUSÃO

Ao final do estudo de caso, portanto, e até o presente momento, o núcleo está funcionando, demandas estão sendo atendidas e, o mais importante, com aval do judiciário local. Já houve audiências de conciliação judiciais e extrajudiciais, bem sucedidas. No entanto, ainda existe a expectativa de continuidade deste, pois a

descontinuidade dos serviços públicos é uma realidade e, assim, uma preocupação constante no que diz respeito às gestões públicas futuras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ivone Juscelina de (Org.). *Mediação e negociação para advogados e estudantes de direito*. 1. ed. Juiz de Fora/MG: Instituto Vianna Júnior, 2021. 28p.

BARROSO, Carlos Eduardo Ferraz de Mattos. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 11.

BETTINI, Lúcia Helena Polleti. Mediação e conciliação como instrumental de efetividade da razoável duração dos processos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 21, n. 85, p. 193-201, out./dez. 2013.

BRASIL. *Resolução nº 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. Brasília, 2010. p. 10. Disponível em: [15https://www.cnj.jus.br/resolucao.pdf](https://www.cnj.jus.br/resolucao.pdf). Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015a. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.140*, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. Brasília, 2015.

BUSTAMANTE, Ana Paula. *Mediação comunitária: um novo olhar para o conflito*. [Dissertação Mestrado]. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2013. 121f. p. 20-27.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. [Trad. e rev. Ellen Gracie Northfleet]. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros, 2001. v. 1.

MOTTA JÚNIOR, Ademir de Miranda; VASCONCELOS, Carlos Eduardo de.; FALECK, Diego; ORLANDO, Fabiola; MAIA NETO, Francisco; DORNELLES, Ricardo; PELAJO, Samantha. *Manual de mediação para advogados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. 157p.

SIMÃO, Lucas Pinto. *Os meios alternativos de resolução de conflitos e o dever/poder de o juiz incentivar a conciliação e a mediação*. INSPER/SP – PUC/SP, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. São Paulo: Ed. Forense, 2015.