

MEDIAÇÃO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO MULTIFORME DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS

MEDIATION: AN ANALYSIS OF THE MULTIFORM ACTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONSENSUAL RESOLUTION OF CONFLICTS

JAQUELINNE MICKAELLY GALINDO¹

MARCUS BRENER GUALBERTO DE ARAGÃO²

PAULO MÁRCIO REIS SANTOS³

RESUMO

Nos últimos anos, o sistema de justiça vem experimentando uma grande expansão. Fechado em estruturas rígidas ligadas ao monopólio do exercício da jurisdição estatal, foi surpreendido com o surgimento de uma série de métodos alternativos de resolução de conflitos, dentre os quais, destaca-se a mediação. A presente pesquisa busca compreender de que modo a elasticidade de atuação da administração pública no campo da mediação contribui para a horizontalização da relação entre as partes interessadas na solução negociada e, consequentemente, para a efetivação de direitos. Assim, tem-se como objetivo norteador revelar as multifacetadas da Administração Pública na utilização/desempenho da mediação. Nesse caminho é fundamental estudar exemplos de como outros países adotaram este sistema, identificar a base principiológica constitucional que legitima a adoção de técnicas de consensualidade no âmbito da administração pública e examinar o seu papel como incentivadora, identificar sua atuação enquanto parte e verificar como esta exerce o papel de mediadora do conflito passível de resolução consensual. Para atender aos objetivos propostos, o presente trabalho utiliza o método hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica cuja abordagem é qualitativa, que tem como principal característica o aprofundamento no contexto em estudo e a possibilidade de interpretar os dados perante a realidade.

Palavras-chave: resolução consensual de conflitos; mediação; administração pública; horizontalização na negociação; efetividade dos direitos.

- 1 Bacharelado em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã (2017) e mestrado em DIREITO com área de concentração em História do Pensamento Jurídico, na linha de pesquisa de História das ideias penais pela Faculdade Damas da Instrução Cristã (2019). ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0009-1694-7112>.
- 2 Mestrando em Direito, em Métodos adequados de resolução de conflitos pela Ambra University: Orlando, Flórida, US. Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Notarial e Registral. FACULDADE CERS: Recife, BR. Pós-Graduação Lato Sensu em Processo Civil Contemporâneo: novas tendências. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, BR. Graduação em Direito. Universidade Federal do Pará: Belém, BR. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0009-0895-2544>.
- 3 Doutorado em Direito (conceito CAPES 7). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, FDUFGM, Brasil. Mestrado em Direito (conceito CAPES 7). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, FDUFGM, Brasil. Especialização em Direito de Empresa. Centro de Atualização em Direito, CAD, Brasil. Graduação em Direito. Universidade FUMEC. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3279-8136>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

GALINDO, Jaqueline Mickaelly; ARAGÃO, Marcus Brener Gualberto de; SANTOS, Paulo Márcio Reis. Mediação: uma análise da atuação multiforme da Administração Pública na resolução consensual dos conflitos. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 126-140, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v19i2.10046>.

ABSTRACT

In recent years, the justice system has experienced significant expansion. Confined within rigid structures tied to the monopoly of state jurisdiction, it has been surprised by the emergence of various alternative methods for conflict resolution, among which mediation stands out. This research aims to understand how the flexibility of public administration's role in the field of mediation contributes to a more horizontal relationship between the parties involved in negotiated solutions and, consequently, to the realization of rights. Thus, the guiding objective is to reveal the multifaceted role of public administration in the use/performance of mediation. Along this path, it is essential to study examples of how other countries have adopted this system, identify the constitutional principles that legitimize the adoption of consensual techniques within public administration, and examine its role as an enabler. Additionally, we must explore its role as a party and how it acts as a mediator in conflicts amenable to consensual resolution. To achieve these goals, this work employs the hypothetical-deductive method through qualitative bibliographic research, characterized by in-depth exploration of the study context and the interpretation of data in light of reality.

Keywords: consensual conflict resolution; mediation; public administration; horizontalization in negotiation; effectiveness of rights.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é uma garantia fundamental do cidadão, prevista na Constituição Federal, ligada à importante função de garantir a efetividade dos direitos. Acontece que o Poder Judiciário passa por um acúmulo excessivo de processos, resultando numa lentidão sistêmica da prestação jurisdicional.

Neste panorama, o tema da desjudicialização do direito ganhou força e a adoção de novas técnicas de resolução de conflitos se impôs. Foi assim que o Estado, antes centralizador, passou a se inserir em um diversificado sistema de acesso à justiça. Através da justiça multiportas, o indivíduo passou a ter à disposição variadas formas de tutela de direitos, podendo escolher aquela mais adequada ao conflito posto.

Dentro desta nova realidade, destaca-se o instituto da mediação, consistente numa técnica de resolução de conflitos em que um terceiro independente e imparcial busca construir um caminho coordenado de diálogo entre indivíduos em situação de conflito com a finalidade de solucioná-lo.

O presente artigo busca responder o seguinte questionamento: é possível afirmar que a atuação multifacetada da administração pública no campo da mediação é fator de corroboração para a efetividade da solução consensual de conflitos de forma democrática? Como hipótese, destaca-se que o desempenho multiforme da administração pública na seara da mediação, além de ofertar maior efetividade aos direitos em pauta, fomenta a cultura democrática de resolução consensual de conflitos.

A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, como indicado logo acima, foi desenvolvido um questionamento norteador e foi apresentada uma hipótese de modo que a estruturação do presente artigo é voltada à verificação da validade ou não da proposição apresentada. Para tanto, a abordagem de natureza qualitativa se apresenta como ferramenta apropriada para a compreensão da atuação multiforme desempenhada pela Administração Pública no campo da mediação e possibilita aprofundar o entendimento sobre a temática a partir da realização

de pesquisa bibliográfica, da análise da legislação afeta à matéria e do estudo da experiência no direito comparado, o que oferta uma abordagem crítica e reflexiva sobre o fortalecimento da cultura consensual na resolução das demandas de interesse da Administração Pública.

Assim, tem-se como objetivo norteador revelar as multifacetadas da Administração Pública na utilização/desempenho da mediação. Nesse caminho é fundamental analisar exemplos de como outros países implementaram este instituto no âmbito da administração pública, identificar a base principiológica constitucional que legitima a adoção de técnicas de consensualidade no âmbito daquele universo e examinar o papel da Administração Pública no desempenho de cada uma de suas multifaces na desenvoltura do instituto frente ao conflito passível de resolução consensual.

A justificativa da temática reside em contribuir para a visibilidade das práticas de mediação na seara da administração pública e estimular a realização de negociações mais horizontais no âmbito da administração pública, possibilitando uma solução consensuada de conflitos em que as partes encontrem estímulos ao efetivo cumprimento do acordado, possibilitando uma clara postura de garantia de direitos fundamentais. Para tanto, revelará as diversas facetas da mediação no âmbito da administração pública, transitará pela abordagem da administração pública atuando como incentivadora da utilização do instituto como forma de solução de conflito, como uma das partes da contenda e, por fim, atuando efetivamente como mediadora.

2. MEDIAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA NEERLANDESA

Os métodos alternativos de solução de litígios não são exclusividade do Brasil. Na verdade, verifica-se no cenário internacional um grande impulso para adoção dessas técnicas nas diversas jurisdições nacionais.

Em razão da evidente eficiência destes métodos, a comunidade internacional fomenta sua utilização tanto no âmbito interno dos países como em negociações internacionais envolvendo países diversos.

Como exemplo, podemos citar a Carta das Nações Unidas que em 1945 (Organização das Nações Unidas, 1945) já propunha que as controvérsias que ameacem a paz e a segurança jurídica internacional poderão ser resolvidas de forma negociada, através, por exemplo, de mediação, conciliação, arbitragem (art. 33.1, cap. VI).

Diante disso, diversos países foram adotando em seus ordenamentos jurídicos técnicas de solução de conflitos que correspondessem a uma alternativa ao exercício da jurisdição estatal. Evidentemente, o Brasil, como mais adiante se detalhará, foi um deles. Porém, neste tópico se destacará uma experiência internacional: Os Países Baixos.

Tratando especificamente da mediação no âmbito da administração pública, o estudo da experiência neerlandesa é capaz de trazer significativas contribuições ao cenário nacional. Trata-se de um país com um consolidado estado de bem estar social em que o Estado possui grande impacto na vida social.

A prática de mediação nos diferentes âmbitos da administração pública está disseminada no país europeu, porém, como não poderia ser diferente, algumas idiossincrasias chamam a atenção. Primeiro, é que o instituto é fomentado para casos mais simples, de forma a desestimular o acesso ao judiciário de menor complexidade.

Segundo Cavalheiro e Moreira (2021, p. 897), desde 2016 o citado país possui uma lei específica sobre mediação que prevê expressamente o uso do instituto no âmbito da administração pública.

Ainda segundo os autores, a participação da administração pública começa numa peculiar fase chamada de pré-mediação, oportunidade em que o poder público e o particular verificam a compatibilidade da contenda com a mediação. Mas não é raro que já nesta fase atinja-se a solução do conflito. Importante mencionar que o instituto pode ser iniciado por iniciativa da administração pública e não apenas do particular.

Não havendo acordo na fase preliminar, o ente público nomeia um mediador, entre aqueles previamente listados e qualificados, que facilitará o diálogo entre as partes na busca negociada do consenso. Celebrado o acordo, o feito é encerrado havendo divisão das custas. Caso após o acordo haja alguma controvérsia sobre o mesmo tema ou se tratando de um acordo parcial, o caso passa a atenção de um tribunal administrativo. Não havendo acordo de nenhuma ordem, as partes são levadas ao judiciário.

É possível observar que a mediação é uma técnica disseminada nos Países Baixos que adaptou a sua utilização no âmbito da administração pública que ainda que em obediência ao princípio da informalidade, apresenta certo rigor procedimental. Sem, contudo, abrir mão da celeridade, redução de custos e eficiência.

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS COMO FONTE LEGITIMADORA DA MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos últimos anos, a mediação foi encontrando cada vez mais espaço na administração pública e o legislador brasileiro, passo a passo, foi introduzindo o instituto na vida pública nacional. O que possibilitou a facilitação do diálogo entre as partes envolvidas num litígio com o estado. Estimulando a realização de uma negociação horizontal e a adoção de uma solução consensuada, capaz de incentivar às partes ao efetivo cumprimento do acordado. Nesse sentido, Pinho e Ramalho (2017, p. 313) pontuam que “o grande diferencial da mediação é promover a integração entre ambos os litigantes em busca da solução do seu conflito quando comparada às soluções impositivas características dos modelos não consensuais.”

Antes de esmiuçar o instituto e a sua aplicabilidade na administração pública é essencial revisitar os fundamentos constitucionais que legitimam a aplicação da mediação na seara pública.

Segundo Souza (2014, p. 61), a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos que envolvem o poder público encontra fundamentação jurídica na constituição federal. A autora aponta que o princípio do acesso à justiça (art. 5º, XXXV), o princípio da eficiência (art. 37, cabeça) e o princípio democrático (art. 1º), todos insculpidos no texto constitucional (Brasil, 1988), são os três grandes eixos que não apenas permitem a consensualidade no âmbito da administração pública, mas impulsionam a sua adoção.

Ao mesmo passo que a juridicidade basilar do estado brasileiro predica que o acesso à jurisdição deve ser universal e sem barreiras, acrescenta a necessidade da sua eficiência, que, por sua vez, pautar-se-á na utilização de métodos democráticos, ou seja, em que o diálogo seja essencial.

Assim, as partes deverão ter a sua disposição um catálogo de métodos de resolução de conflitos que apresentem uma significativa relação de custo-benefício, baseada em fatores como: tempo, custos e resultados. Tudo isso para possibilitar um consenso voluntário entre os envolvidos, mesmo que de alguma forma envolva entes públicos.

Então, partindo do pressuposto de que os princípios constitucionais representam uma fonte legitimadora para todo o ordenamento jurídico, a restrição aos particulares de métodos alternativos de conflitos não tem fundamento na estrutura normativa piramidal brasileira.

Como não poderia ser diferente, uma série de leis foram editadas como forma de garantir a efetivação dos comandos constitucionais acima tratados. Destaca-se, o novo código de processo civil (Brasil, 2015a), e a lei n. 13.140/2015 (Brasil, 2015b) que, entre outras coisas, dispôs sobre a mediação no âmbito da administração pública.

Estas duas normativas, como veremos, ancoradas naquele paradigma constitucional, popularizaram a adoção da mediação como forma de resolução de conflitos que contam com a participação da administração pública. De forma a possibilitar uma solução consensual de um conflito de forma rápida, econômica e eficaz, alcançada dentro de um processo democrático de negociação. Que, por evidente, tem como norte a garantia de direitos fundamentais.

Assim, é possível observar que a referida postura estabelece uma mudança de paradigma na forma que historicamente ocorria a solução de conflitos: antes pautada na jurisdição estatal; agora, na solução negociada pelos próprios interessados. Através de um processo de empoderamento das partes que, cientes do poder de decisão que passam a ostentar, manifestam com propriedade seus interesses na negociação. Criando um clima propício ao cumprimento pleno e efetivo do acordado.

Não apenas isso, através do estudo destes princípios constitucionais observa-se que a mediação, enquanto método de solução de conflitos, não apenas é compatível com os princípios administrativos como corrobora para a efetivação desses princípios na medida em que a adoção razoável de técnicas mais eficientes de resolução de conflitos figura como oportunidade de melhor cumprir o interesse público, que por sua vez pode ser equalizado com o interesse particular, buscando assim a garantia e efetividade de direitos fundamentais, fomentando a construção de um processo democrático de resolução de conflitos.

4. MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO COMO INCENTIVADOR DA SOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS

Dentre as várias formas de mediação envolvendo a administração pública, Braga Neto (2020, p. 189) destaca aquela em que o poder público funciona como órgão incentivador de um acordo antes de proferir uma decisão num processo de sua competência. Como exemplo, o autor cita as instituições de prevenção e resolução de conflitos entre órgãos públicos. Trata-se de instituto previsto no novo código de processo civil e no marco legal da mediação.

A lei n. 13.105/2015 prevê em seu artigo 174 (Brasil, 2015a) que o poder executivo de todas as esferas criará câmaras de mediação e conciliação com a atribuição de buscar a solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, em especial, solucionando conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública.

Ao mesmo passo, a lei n. 13.140/2015 (artigo 32) possibilitou a criação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (Brasil, 2015b). Que devem funcionar no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, tendo como principal função a resolução de conflitos entre órgãos e entidades da administração pública.

Trata-se de uma disputa de interesses entre órgãos públicos cujo conflito é tratado em primeiro lugar por centros especializados em prevenção e resolução administrativa de conflitos que, na maioria das vezes, estão albergados nos órgãos de controle. Que possuem a função decisória caso não ocorra a solução consensual.

Nesta ótica, tem-se a administração pública como incentivadora de um acordo alcançado através da mediação entre as partes, que serão entes públicos. Porém, o ponto de vista principal que se aqui se coloca, é sobre o papel do poder público como um polo fomentador da solução consensual. Na medida em que assume a função de criação de centros de prevenção e resolução administrativa de conflitos através da mediação.

Portanto, verifica-se que a administração pública funciona como incentivadora de uma solução negociada, através de um processo cooperativo de ampliação do diálogo entre os interessados. Visando prevenir a litigiosidade estatal e garantir a efetividade de direitos de forma mais célere e econômica.

Mais uma vez, o ponto nevrálgico em análise é o funcionamento da administração pública como promotora de instrumentos alternativos de resolução de conflitos por toda a sua estrutura. Permitindo a solução de embates entre órgãos públicos por meio de instrumentos administrativos, como a mediação.

Tanto é assim que a chamada lei de mediação, em seu artigo 33, predica que enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos através do procedimento de mediação comum. Funcionando como um evidente induzimento à criação das citadas câmaras e à estruturação da mediação pública.

Trata-se do estabelecimento de uma cultura de prevenção de conflitos, além do estabelecimento de uma estrutura organizacional de solução consensual de disputas no âmbito público. Com vistas a reduzir a conhecida litigiosidade estatal.

Cuéllar e Moreira (2018, p. 133) defendem que estas espécies normativas criaram na verdade um dever normativo para a administração pública de enviar esforços para a composição amigável dos conflitos de interesses surgidos no âmbito público.

Segundo os autores, esta nova sistemática de resolução de conflitos na esfera pública seria nada mais que um corolário da autotutela administrativa:

Em outras palavras: da mesma forma que à Administração é assegurada a competência para a autotutela de seus interesses, a ela cabe a respectiva autocomposição. O gestor público não é obrigado a sempre recorrer a conflitos e a terceiros com o escopo de encerrar contratos. Tampouco necessita de ser constrangido a praticar exclusivamente atos unilaterais de alteração e/ou encerramento. Ao contrário e conforme visto acima, quando menos desde 2015, a Administração Pública brasileira possui o dever de, previamente a qualquer litígio, esforçar-se em procurar meios adequados para a autocomposição pacífica dos interesses estampados nos negócios jurídicos que pactua. (Cuéllar; Moreira, 2018, p. 128)

É evidente que se trata de uma política pública de solução negociada de conflitos estatais na própria esfera estatal. O legislador brasileiro, atento aos ditados constitucionais, como forma de impulsionar a solução amigável de conflitos públicos, previu uma intrincada relação procedimental de resolução amigável de conflitos.

Toda a estrutura normativa estudada induz os gestores públicos à criação de instituições de prevenção e resolução de conflitos públicos. Mas não apenas, visam a efetiva utilização dessas estruturas.

Em primeiro lugar, verifica-se a alongada competência das câmaras, que segundo o art. 32 da lei de mediação (Brasil, 2015b) envolve não apenas conflitos entre órgãos e entidades da administração pública mas também controvérsias entre particular e pessoa jurídica de direito público (incisos I e II).

A seguir, estabelece certa autonomia aos entes públicos em determinar o modo de composição e funcionamento das câmaras através de regulamento próprio (parágrafo 1º do citado artigo).

Outro ponto de destaque na atratividade destas instituições de prevenção e resolução de conflitos é que as decisões alcançadas em negociação mediada terão força de título executivo extrajudicial.

Como se sabe, a escolha de métodos de resolução de conflitos passa em grande escala pela análise de sua eficiência. Intuitivamente ou em elaborada análise econômica do direito, as partes em conflito tendem a escolher métodos de resolução mais eficazes, ou seja, que diminuam os custos de transação envolvidos. Desde que, por óbvio, resolva definitivamente o embate.

Foi exatamente essa a estratégia adotada pelo legislador quando conferiu força de título executivo extrajudicial às decisões consensuais alcançadas pelas câmaras. Tais títulos têm como grande êxito evitar a discussão de um processo de conhecimento e levá-lo imediatamente ao processo executivo, diminuindo radicalmente os custos de transação envolvidos na negociata.

Dentro dessa nova estratégia de popularização de métodos alternativos de solução de conflitos, destaca-se ainda a previsão da suspensão da prescrição quando da instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública (art. 34, cabeça) (Brasil, 2015b). O que é capaz de trazer tranquilidade às partes em se submeter a este procedimento, pois, em caso de insucesso, o direito poderá ser postulado em juízo sem risco de perecimento pelo decurso do tempo.

Verifica-se assim, toda uma estrutura normativa criada no bojo de uma política pública voltada a fomentar a consensualidade no âmbito público e, por via de consequência, contribuir para a mitigação da litigiosidade no âmbito estatal.

5. MEDIAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EFETIVAÇÃO DA TUTELA DO INTERESSE PÚBLICO POR MEIO DA TOMADA DE DECISÃO CONSENSUAL

Neste ponto de vista, Braga Neto (2020, p. 199) indica que a Administração Pública é um dos polos da controvérsia, ou seja, é uma das partes em conflito e então submeter-se-á à mediação pública. Ainda segundo o autor, consiste no emprego da Mediação para resolução de conflitos decorrentes de contratos com entes públicos findos ou em execução.

Assim, como forma de evitar a desenfreada litigiosidade estatal, cada vez mais os entes públicos procuram transigir questões contratuais discordantes com particulares.

Trata-se de um ambiente propício não apenas aos particulares, mas fundamentalmente à administração pública que, imersa num ambiente de imparcialidade, também poderá buscar de forma eficaz e consensual a tutela do interesse público.

Pinto (2022, p. 126) descreve que a Lei de Mediação para além de apresentar o microsistema de resolução não jurisdicional de conflitos, trouxe institutos destinados a resoluções que envolvam a Administração Pública.

Tem-se aqui a intervenção de um terceiro imparcial que junto às partes (entes públicos e particulares) buscará a solução pacífica da contenda, maximizando os ganhos e minimizando as perdas para os transigentes, numa clara operação “ganha-ganha”.

Críticos a este modelo apontam que o interesse público não deixa espaço para consensualidade, porque seria indisponível e supremo. Sobre isso, precisas são as lições de Cuéllar e Moreira (2018, p. 121) quando dissertam que a função do mediador é exatamente de tornar o mais horizontal possível a relação entre o poder público e o particular.

Cabe ao árbitro equalizar os interesses das partes envolvidas a fim de tornar viável o diálogo das partes, que será, evidentemente, sobre direitos passíveis de negociação.

Portanto, a mediação não servirá para dissimular o interesse público ou lhe submeter ao privado. Pelo contrário, trata-se de mais uma ferramenta que buscará o cumprimento do interesse público em composição com o particular.

Ao mesmo passo, é importante anotar que, como aponta Souza (2014, p. 67), não existe supremacia do interesse público frente a direitos fundamentais, que possuem status constitucional. Continua a autora afirmando que o que pode haver é uma colisão de direitos/interesses que podem ser harmonizados através da adoção de técnicas de negociação. Até porque, a legalidade, antes apontada como obstáculo à imersão do poder público na mediação, por muito não é mais um problema. Segundo Salvo (2018, p. 101-102), trata-se de uma releitura da indisponibilidade do interesse público, que leva a Administração Pública a adotar novos métodos para resolver conflitos e essa mudança de paradigma resulta em uma Administração paritária, na qual se prioriza o encontro de interesses por meio da concessão de certas prerrogativas estatais, sem prejudicar a busca pelo interesse público.

Como já dito no tópico acima, as novas normativas sobre o tema incentivam as partes em disputa a buscarem a consensualidade. Pautados nos paradigmas constitucionais já abordados, o novo código de processo civil e a lei de mediação são prolixos em incentivar a resolução pacífica de conflitos, (Cuéllar; Moreira, 2020, p. 147) destacam que ambos os diplomas - Código de Processo Civil e a Lei de Mediação - discorrem sobre a utilização de autocomposição envolvendo conflitos protagonizados pela Administração Pública e da criação de câmaras para concretização das referidas práticas.

A lei n. 13.140/2015, no seu nascedouro já termina com qualquer discussão, quando determina que a mediação serve como meio de solução de controvérsias entre particulares mas também na autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública (art. 1º) (Brasil, 2015b).

Continuando na mesma lei, tem o já anotado artigo 32 que além de incentivar a administração pública a criar os mecanismos necessários para prevenção e resolução administrativa de conflitos, autoriza órgãos e entidades da administração pública a submeter-se à mediação (Brasil, 2015b). Apontando, ainda, que a mediação pública é possível no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público.

No mesmo sentido, tem-se a lei n. 13.105/2015, que no art. 174 (Brasil, 2015a) apresenta as mesmas previsões imediatamente acima tratadas. Sem contar toda a carga principiológica por trás da nova codificação que, inspirada na Resolução CNJ n. 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário (Brasil, 2010), preocupou-se em demasia com os novos instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios.

Apenas a título de exemplo, nos parágrafos do artigo 3º do Código de Processo Civil, sacramentou-se que o Estado promoverá, quando possível, a solução consensual dos conflitos. Apontando que a mediação e outros métodos de solução consensual deverão ser estimulados por juízes, ainda que no curso do processo judicial (Brasil, 2015a).

Mais adiante, o código confere ao juiz poderes para promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais (art. 139, IV) (Brasil, 2015a).

Analisando os exemplos acima, verifica-se que em momento nenhum a codificação processual excluiu a administração pública destes novos preceitos, pelo contrário, incluiu-os no já citado artigo 174.

Pode-se apontar ainda várias outras passagens legislativas que autorizam a administração pública a celebrar ajustes amigáveis com particulares como forma de solver conflitos.

A lei n. 8.987/1995 estabelece que o contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para a resolução de disputas dele decorrentes ou relacionadas, sem exclusão da arbitragem (art. 23-A) (Brasil, 1995). Há previsão parecida na lei n. 11.079/2004 que trata da parceria público-privada (Brasil, 2004) e na lei n. 12.462/2011 que institui o regime de contratação diferenciada, que admitem expressamente o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas decorrentes ou relacionados ao contrato (Brasil, 2011).

Destaca-se ainda a Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que em nos artigos 151 a 154 anotou mais uma vez a viabilidade de emprego da mediação nas controvérsias envolvendo entes estatais, prevendo a possibilidade de utilização de um comitê de resolução de disputas nos contratos administrativos (Brasil, 2021). Consolidando de vez o emprego amplo irrestrito dos meios alternativos de resolução de conflitos nos contratos administrativos, os dispositivos legais em comento, ao lado do art. 138, II, §2º da mesma Lei destacam a faculdade da Administração Pública em adotar métodos alternativos para extinguir contratos e solucionar eventuais controvérsias, o que explicita o estímulo do legislador ordinário à prática da consensualidade com a Administração Pública (Santos; Simões; Hasegawa, 2022, p. 195).

Chega-se então à lógica conclusão de que a administração pública está autorizada a participar de métodos alternativos de resolução de conflitos. Na medida que isso representa nada mais do que a extensão da autotutela administrativa, porque para Cuéllar e Moreira (2018, p. 127):

Seria por demais obtuso imaginar que a Administração Pública brasileira poderia fazer contratos de forma amigável (observadas as peculiaridades da lei e do caso concreto), mas estaria impedida de os desfazer amigavelmente (igualmente cumpridas tais singularidades). E se ela pode os destratar por meio de negociações privadas com o contratado, razão maior existe para que possa fazê-lo de modo ainda mais transparente, com a cooperação institucional de um mediador.

Até porque, não sendo isso, sobram poucos caminhos à administração pública, além de judicializar a demanda ou até mesmo impor ao particular ajustes unilaterais de vontade. Funcionando, portanto, a mediação pública como mecanismo garantidor de um procedimento democrático e consensual de tomada de decisão.

Agora, é importante registrar que de acordo com o parágrafo 5º do art. 32 da lei da mediação, a prevenção e a resolução de conflitos no âmbito da administração pública através da técnica de mediação poderá envolver o equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares. Cumprindo a regra do artigo 3º da referida legislação, no sentido de que a mediação deve versar sobre direitos disponíveis ou direitos indisponíveis que admitam transação (Brasil, 2015b).

O consenso induzido representa uma tendência das formas alternativas de litígio aplicadas à realidade Administrativa. A função mais ativa desempenhada pelo Mediador, pensado em termos institucionais e publicísticos, concede maior dinamismo a esses mecanismos, e os torna, ao mesmo tempo, mais eficazes que a conciliação.

6. MEDIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO COMO MEDIADOR DE CONFLITOS

Por último, destaca-se a administração pública como mediadora de um conflito, que pode envolver particulares ou o próprio poder público nas suas diversas facetas. Nas palavras de Braga Neto (2020, p. 189) refere-se à hipótese em que a “Administração propõe o serviço da Mediação para toda e qualquer pessoa, seja física ou jurídica, como forma de acesso à ordem jurídica justa”

Trata-se da formação de uma estrutura competente por parte da administração pública para receber conflitos de direitos por toda sociedade e, através de técnicas alternativas de solução de conflitos, mediar as partes na busca de uma solução negociada.

Na verdade, este ponto de vista é fruto ou consectário lógico do primeiro. O desenvolvimento de uma política pública voltada à utilização do espaço público como incentivadora de métodos alternativos de solução de conflitos leva a uma conclusão básica acerca da necessidade de formação de estruturas por parte do Estado que receberá conflitos em larga escala, fornecendo subsídios à administração pública no exercício da função de mediadora de um conflito.

Alguns dos exemplos acima citados devem ser repetidos, mas com o enfoque diferente, pois neste ponto de vista preponderante é da função da administração pública como a mediadora de conflitos. Nesta perspectiva, podemos citar as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, que têm a principal função de solver conflitos entre órgãos e entidades da administração pública e entre estes e os particulares. Para o presente enfoque, referida estrutura tem especial relevância, nas palavras de Ferreira (2017, p. 327) a implementação de estruturas específicas para resolver esses conflitos dentro da Administração é crucial para viabilizar a mediação e a existência dessas estruturas possibilita que o cidadão exerça a oportunidade de dialogar com o Poder Executivo.

Essas câmaras podem ser criadas em todos os níveis da federação e funcionarão como receptáculo de conflitos acima abordados. Ainda que tenham estrutura de direito privado, comporão a administração pública indireta, contarão com servidores públicos de carreira ou temporários e dotação orçamentária.

Assim, se submeterão a todas as regras legais atinentes à mediação, em especial, os princípios insculpidos no artigo 2º da lei da mediação: imparcialidade, isonomia, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé (Brasil, 2015b).

Não apenas, para ser admitido, o conflito em xeque deve ter como objeto direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação (art. 3º, cabeça) (Brasil, 2015b). Como por exemplo, disputas que repercutam no equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares

Em resumo, para que essas e outras estruturas levantadas pela administração pública tenham legitimidade para mediar conflitos, devem obedecer aos ditames legais, notadamente os artigos de lei destacados ao longo deste trabalho. Sem esquecer que cada ente federado regulamentará o modo de composição e funcionamento destas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (parágrafo 1º do art. 32 da lei de mediação) (Brasil, 2015b).

Então, a Administração Pública poderá atuar como mediadora, ou seja, como terceiro imparcial, tecnicamente capacitado para viabilizar o diálogo entre os interessados possibilitando que elas, por si mesmas, construam autonomamente a melhor solução para a contenda. De modo que a criação de um ambiente de consensualidade permitirá que os interessados e a administração pública possam em conjunto construir o melhor caminho na construção da solução e, assim, evitar a judicialização.

De modo a criar um ambiente de confiança entre a população e o poder público, capaz de fomentar técnicas alternativas de solução de conflitos no âmbito do poder público, reduzindo custos através de soluções céleres e negociadas, além de reprimir a desenfreada litigiosidade estatal.

Como demonstrado, não há empecilho algum à administração pública funcionar como mediadora de conflitos sociais, ainda que ela mesma esteja envolvida na disputa. Para isso, é necessário o estabelecimento de estruturas submetidas aos ditames legais e competentes para solução negociada do enlace. Assim como o desenvolvimento de uma política pública voltada para o fomento da utilização do espaço público que receberá conflitos em larga escala a fim de mediá-los, corroborando para resolução democrática do conflito de interesses, sem esquecer de função primordial de efetivação de direitos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme indicado, a presente pesquisa buscou compreender de que modo a elasticidade de atuação da administração pública no campo da mediação contribui para a horizontalização da relação entre as partes interessadas na solução negociada e, conseqüentemente, para a efetivação dos direitos fundamentais.

Pôde-se observar que a administração pública está atenta aos novos paradigmas de resolução de conflitos. E não podia ser diferente, o poder público historicamente envolto em desenfreada litigiosidade não pode ficar à margem da nova linha de acesso à jurisdição.

Seguindo a política pública de fomento a adoção de técnicas negociadas de resolução de conflitos, os entes públicos apresentam-se disponíveis à mediação sob três pontos de vista: impulsionador da adoção destas técnicas, como uma das partes em conflito e como o mediador. Note-se que estes três pontos de vista representam os três pilares que desenharam a definição e amplitude da atuação da Administração Pública no campo da resolução consensual dos conflitos.

A primeira face de atuação é a impulsionadora, a Administração Pública fomenta a crescente utilização dos métodos alternativos de natureza consensual, democratizando este alcance por meio de políticas e estruturas que concretizam o acesso e efetividade desses instrumentos. A segunda face de atuação é a possibilidade da Administração figurar em um dos polos da demanda, sendo parte interessada e estando diretamente envolvida, utilizando a mediação e evitando a judicialização de uma demanda de natureza contratual. Por fim, em sua terceira face, atua como mediadora imparcial, quando sua atuação está voltada à promoção do diálogo entre os sujeitos para que eles logrem uma solução consensual.

Note-se que a consensualidade é cada vez mais presente e demandada e a natureza multifacetária da Administração Pública detém uma importância inegável, que dentre outros aspectos democratiza a resolução de lides; reduz a litigiosidade estatal, seja em relação às demandas das quais figura como parte ou até mesmo daquelas que só envolvam terceiros; horizontaliza a resolutividade dos conflitos; promove uma alternativa com custos amenizados em comparação aos dispêndios e às ritualísticas judiciais; E promove os direitos fundamentais dos envolvidos nas transações.

O caráter multiforme da atuação da Administração Pública reside, portanto, na capacidade do ente público exercer diferentes papéis orientados pelo mesmo objetivo: a resolução consensual dos litígios.

O presente estudo explorou detidamente cada uma das multifaces de atuação do Poder Público no campo da mediação de modo que ao fim é possível afirmar que a atuação multifacetada da administração pública no campo da mediação é fator de corroboração para a efetividade da solução consensual de conflitos de forma democrática.

Foi possível constatar que o desempenho multiforme do Poder Público na seara da mediação, além de ofertar maior efetividade aos direitos em pauta, fomenta a cultura democrática de resolução consensual de conflitos.

De tal modo, pode-se afirmar que ao contrário de ferir o interesse público, quando a administração pública transige sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação por meio da mediação, verifica-se na verdade a efetivação democrática do interesse público. Que por meio da consensualidade será desempenhado sob uma perspectiva de horizontalização de interesses, operando sob a lógica do “ganha-ganha” em contraposição a submissão de interesses superiores.

Conclui-se que atuação multiforme da administração pública no campo da efetivação de práticas de mediação possibilita uma solução consensuada de conflitos propiciando estímulos ao efetivo cumprimento do acordado. Capaz de possibilitar uma clara postura de efetivação e garantia de direitos fundamentais por meio da autocomposição de caráter democrático e não adversarial. Favorecendo o desenvolvimento de soluções pacíficas, a prevenção de conflitos e o fomento de resoluções.

REFERÊNCIAS

BRAGA NETO, Adolfo. *A mediação e a Administração Pública*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23274>. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 5 ago. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

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. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 29 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l14133.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Conselho Nacional de Justiça. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça nº 219/2010, de 1 dez. 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 30 dez. 2023.

CAVALHEIRO, C. M. do C.; MOREIRA, R. M. C. A Mediação na Administração Pública: Implementação nos Países Baixos e Aplicabilidade no Brasil. *Revista Direito Público*, v. 18, n. 98, p. 888-908, mar./abr. 2021. DOI 10.11117/rdp.v18i98.3513. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3513>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 61, p. 119-145, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P140/E21602/56797/administracao-publica-e-mediacao—notas-fundamentais>. Acesso em: 30 dez. 2023.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da administração pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. In: MOREIRA, Egon Bockmann; CUÉLLAR, Leila; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. *Direito administrativo e alternative dispute resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. ISBN 978-85-450-0747-0.

FERREIRA, Kaline. A autocomposição e as pessoas jurídicas de direito público: o que mudou depois da lei de mediação? *Revista dos Tribunais*: RT, São Paulo, v. 106, n. 982, p. 323-333, ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 26 de junho de 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; RAMALHO, Matheus Sousa. A mediação como ferramenta de pacificação de conflitos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 106, n. 975, p. 309-333, jan. 2017.

PINTO, Marcos Paulo de Alvarenga. Um olhar sobre a Lei de Mediação (lei nº 13.140/2015): a resolução de conflitos pela Administração Pública. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 114-128, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i1.9036>. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/9036>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johnson di. *Mediação na Administração Pública: o desenho institucional e procedimental*. São Paulo: Editora Almedina, 2018.

SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos; SIMÕES, Robert Wagner Conceição; HASEGAWA, Júlia Castro. Análise sobre a inclusão do dispute boards como método alternativo de solução de conflitos em contratos administrativos firmados com a Administração Pública. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 184-206, set./dez. 2022. DOI:

<https://doi.org/10.46560/meritum.v17i3.9232>. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/9232>. Acesso em: 8 jan. 2024.

SOUZA, Luciane Moessa de. *Resolução consensual de conflitos coletivos envolvendo políticas públicas*. Brasília, DF: Fundação Universidade de Brasília/FUB, 2014.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 08/07/2024
- Controle preliminar e verificação de plágio: 09/07/2024
- Avaliação 1: 13/07/2024
- Avaliação 2: 05/02/2025
- Decisão editorial preliminar: 09/02/2025
- Retorno rodada de correções: 18/02/2025
- Decisão editorial/aprovado: 30/07/2025

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2