

A MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA

Gabrielle Apoliano Gomes Albuquerque Pearce¹;

Universidade Estadual Vale do Acaraú, Professora do Curso de Bacharelado em Ciências Contábeis

<http://lattes.cnpq.br/5773842064973005>.

Nádia Alves Lima²;

Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), São Benedito, Ceará.

<http://lattes.cnpq.br/1607992299452025>

Mariita Brito da Silveira³;

Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), São Benedito, Ceará.

<http://lattes.cnpq.br/8793874957809486>

Maria Maciléya Azevedo Freire⁴;

Universidade Estadual Vale do Acaraú, (UVA), Camocim, Ceará.

<http://lattes.cnpq.br/3498672119671420>

José Humberto Alves Sobreira⁵;

Universidade Estadual Vale do Acaraú, (UVA), Camocim, Ceará.

<http://lattes.cnpq.br/3627646535178627>

José Juliano Nogueira Rios⁶.

Universidade Estadual Vale do Acaraú, (UVA), Camocim, Ceará.

<http://lattes.cnpq.br/1553197826521964>

RESUMO: A mediação é um meio autocompositivos de resolução de conflito que auxiliam na solução de conflitos, proporcionando assim, o acesso à justiça de outra forma que não seja o Poder Judiciário. Contudo, no que tange ao uso destes meios pela administração pública, há certa resistência face o princípio da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, esse estudo busca responder a seguinte pergunta de partida: como e em que medida a mediação pode ser utilizada em conflitos que envolvem a administração pública? A hipótese levantada é que a mediação deve ser utilizada em conflitos administrativos por ser uma forma de solução de conflito benéfica as partes, proporcionando agilidade na solução do caso e reduzindo gastos públicos. Em conclusão, constatou-se que é possível

utilizar a mediação em conflitos que envolvem a Administração Pública, havendo previsão legal neste sentido.

PALAVRAS-CHAVE: Mediação. Interesse público. Administração Pública.

MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A MEANS OF ACCESS TO JUSTICE

ABSTRACT: Mediation is a consensual method of conflict resolution that helps settle disputes, thereby providing access to justice through means other than the Judiciary. However, regarding the use of such methods by public administration, there is still some resistance due to the principle of the unavailability of the public interest. In this context, this study seeks to answer the following research question: how and to what extent can mediation be used in conflicts involving public administration? The hypothesis raised is that mediation should be used in administrative disputes, as it is a conflict resolution method that benefits the parties, offering faster case resolution and reducing public expenses. In conclusion, it was found that mediation can indeed be used in conflicts involving public administration, with legal provisions supporting this practice.

KEY-WORDS: Mediation. Public interest. Public administration.

INTRODUÇÃO

A busca pelo Poder Judiciário diante de um conflito é o mais comum, apesar de existirem outros meios de resolução de conflito, como a mediação. Atualmente há a ideia de justiça multiportas, demonstrando que as partes possuem diversos meios que podem buscar para alcançar seus conflitos, como a mediação. Nesse sentido, os meios alternativos de solução de conflito surgem como instrumentos para auxiliar a solução de conflitos de forma mais rápida. Estes estão alisados ao princípio da razoável duração do processo e do acesso à justiça.

Nesse contexto, esta pesquisa se mostra necessária a fim de debater como estes métodos, em especial, a mediação pode ser utilizada na Administração Pública para auxiliar na solução de conflitos. Por isso, tem como objetivo analisar como e em que medida a mediação pode ser utilizada nos conflitos que envolvem a Administração Pública.

A relevância do tema surge diante da necessidade de resolver as lides de forma célere, o que por vezes não ocorre no Poder Judiciário. Assim, a solução do conflito ocorreria de forma mais ágil e amistosa.

Nesse sentido, esse estudo busca responder a seguinte pergunta de partida: como e em que medida a mediação pode ser utilizada em conflitos que envolvem a administração pública?

A hipótese levantada é que a mediação deve ser utilizada em conflitos administrativos por ser uma forma de solução de conflito benéfica as partes, proporcionando agilidade na solução do caso, reduzindo gastos públicos.

Este trabalho justifica-se pela importância de informar a sociedade sobre a possibilidade de se utilizar da mediação no âmbito da administração pública. Além disso, busca fomentar pesquisas e debates na área, contribuindo para o avanço do conhecimento e o desenvolvimento de novas iniciativas.

OBJETIVO

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar como e em que medida a mediação pode ser utilizada nos conflitos que envolvem a Administração Pública.

METODOLOGIA

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa, pois buscou a compreensão dos fenômenos explorados e sobre a realidade estudada (Costa & Costa, 2015). Ainda, é baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Ainda, quanto a natureza, classifica-se como básica e quanto aos objetivos, é exploratória, por buscar compreender, de forma inicial e aprofundada, a relação entre a prestação de contas e a eficiência na gestão pública. Ainda, a pesquisa será explicativa, em virtude de apresentar o impacto da mediação como instrumentos de acesso à justiça no âmbito da Administração Pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante de um conflito, surge para a parte a possibilidade de buscar o Poder Judiciário para solucioná-lo. O direito ao um processo com duração razoável está previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), inciso LXXVIII do art. 5, que foi introduzida pela Emenda Constitucional 45 de 2004, prevendo que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (Brasil, 2004). Explica Donizetti (2020, p.126) que:

Apesar de a EC nº 45/2004 ter trazido diversos mecanismos visando à celeridade na prestação jurisdicional, como, por exemplo, as súmulas vinculantes, a vedação de férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, a distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição e a necessidade de demonstração de repercussão geral nas questões levadas ao Supremo Tribunal Federal, ainda há muito que ser feito pelos três Poderes para que a Justiça seja efetivamente célere.

O princípio da razoável duração do processo explica que o Poder Judiciário deve obter: os “melhores resultados possíveis, com a máxima economia de esforços, despesas e tempo. O princípio se sobrepõe com o da efetividade do processo: afinal, a duração razoável é necessária para que o processo seja eficiente (Gonçalves, 2020, p.80)”.

Aliado a este princípio, há também o do acesso à justiça não se refere apenas ao acesso ao Poder Judiciário, mas também a “realização da ordem jurídica justa” (Ruiz, 2017, p.13). Cappelletti e Garth (1988, p.8) explicam que:

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico- o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios aos auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (Cappelletti E Garth, 1988, p.8).

Destaca Ruiz (2017) que o “acesso à justiça” tem diversos meios: os meios alternativos de solução dos conflitos de interesses, como a conciliação e a mediação, o Poder Judiciário e por meio de políticas públicas. Estas possibilidades surgiram a partir da adoção do sistema multiportas que, de acordo com Tartuce (2021, p. 68):

Sistema multiportas é o complexo de opções que cada pessoa tem à sua disposição para buscar solucionar um conflito a partir de diferentes métodos; tal sistema (que pode ser ou não articulado pelo Estado) envolve métodos heterocompositivos (adjudicatórios) e autocompositivos (consensuais), com ou sem a participação estatal.

Este movimento veio a partir da promulgação da Lei de Arbitragem, Lei nº 9.307/1996, a Resolução 125/2020 do CNJ que determinou como obrigatório que todos os membros do Poder Judiciário utilizassem os meios alternativos de solução de conflito e, ainda, a Lei de Mediação, Lei nº 13.140/2015. A ideia deste aparato normalmente é possibilitar várias opções de solução de conflito alternativamente ao Poder Judiciário.

Uma consequência do sistema multiportas é a desjudicialização que consiste no fato de eventuais conflitos que tradicionalmente precisariam ser levados ao Poder Judiciário possa levar a agentes externos ao Poder Judiciário, que não faz parte do seu quadro de servidores. Estes irão pensar soluções para o conflito. Nesse sentido, “trata-se, em suma, da consecução do acesso à justiça fora do Poder Judiciário, ou seja, do acesso à justiça extra muros” (Hill, 2020, p. 383).

A partir desta perspectiva, o acesso à justiça deve ser feito como um espaço de diálogo e transformação que “somente é possível se houver reposicionamento do próprio sistema de justiça, como parte constituinte da garantia de direitos e resolução de conflitos” (Igreja; Rampin, 2021, p. 214).

Em busca da solução de um conflito, é possível buscar os meios alternativos de solução de conflito. Estes diferenciam-se em heterocompositivos, que são aqueles em que o terceiro que intermedia o caso profere uma decisão ao final, a exemplo da prestação

jurisdicional e da arbitragem, e, ainda, em autocompositivos, como a conciliação e a mediação em que o terceiro não profere decisão caso as partes não realizem um acordo. Neste caso, cabe aos envolvidos buscar os métodos heterocompositivos, se assim desejarem.

Estes meios tiveram destaque com o Código de Processo Civil promulgado em 2015 que determinou a realização de audiências de conciliação e mediação. Além disso, A mediação, regida pela Lei nº 13.140/2015, conceitua como sendo “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, 2015).

Neste sentido, na mediação há a intermediação de um mediador que busca o restabelecimento do diálogo entre as partes tendo a realização de um acordo como uma consequência disto, pois o papel do mediador é facilitar a comunicação entre os envolvidos.

Percebe-se que este não profere decisão ao final, ponto que diferencia este instrumento da arbitragem. Ainda, o mediador pode ser escolhido pelas partes, pois deve ser alguém que exprima confiança, dado que as partes precisam se sentir à vontade para revelar detalhes da vida das partes envolvidas durante a mediação.

A mediação busca proporcionar as partes o reconhecimento das diferenças entre elas, identificar os interesses de cada uma das partes, as necessidades que possuem em comum, as informações sobre a realidade do caso e, possivelmente, a realização de um acordo para solução do caso. Neste sentido, é “pode ser conceituada como um método/ processo coevolutivo de afirmação e transformação, com a colaboração de mediador, sem hierarquia” (Vasconcelos, 2020, p. 140). Neste sentido:

[...] os efeitos potenciais da mediação são o reforço à capacidade das pessoas de tomar decisões sozinhas (*empowerment*) e de verem e considerarem as perspectivas dos outros (*recognition*)

Suas principais características são:

- (i) a descrição do papel e dos objetivos do terceiro em termos baseados na capacitação (*empowerment*) e no reconhecimento (*recognition*);
- (ii) o apoio a um contexto que se desenvolva por meio da autoria e dos esforços das próprias partes;
- (iii) a ausência de julgamento dos pontos de vista e das decisões das partes;
- (iv) a postura otimista em relação à competência e aos motivos das partes, sem julgamentos sobre as pessoas e seu caráter;
- (v) a emoção como parte integrante do conflito, e não algo a ser evitado ou redirecionado;
- (vi) a exploração da ambiguidade das partes;

- (vii) a concentração no momento presente da interação do conflito;
- (viii) a possibilidade de tratar acontecimentos passados em busca do seu valor para o presente;
- (ix) a possibilidade de flexibilização da sequência da interação do conflito; e

a sensação de êxito se o *empowerment* e o *recognition* são observados. (ALMEIDA; PANTOJA; PELAJO, 2016, p. 42).

Neste diapasão, a mediação apresenta-se como uma outra forma de resolver o conflito, retirando do Poder Judiciário a exclusividade nesta função.

No que tange a mediação no âmbito da Administração Pública, o Código de Processo Civil incentiva o uso dos meios alternativos de solução de conflito e destaca que eles se aplicam no âmbito administrativo nos artigos 174 e 175. Ainda, a Lei de Mediação (Lei nº 13140/2015) dispõe no artigo 1º que “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”.

Tal lei ainda determina que “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” ressaltando a importância do uso da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de Direito Público. Contudo, “criação dessas câmaras como conditio sine qua non para o uso da mediação entre particulares e administração pública” (Cavalheiro; Moreira, 2021, p. 900).

Nesse contexto, conflitos sobre a cobrança de taxa ou quanto a base de cálculo de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) poderia ser discutida via mediação (Cavalheiro; Moreira, 2021, p. 900).

Apesar disso, a mediação nesta seara ainda precisa ser aprimorada, com uma nova interpretação a ser dada para o princípio da supremacia do interesse público. Este princípio enuncia que interesses públicos sempre teriam supremacia sobre os interesses individuais, cabendo ao Estado tutelá-los, evitando lesão ou ameaça de lesão. Explica Carvalho Filho (2015, p. 34) que “o indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais.”. Aliado a este, o princípio da indisponibilidade enuncia que “A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros” Carvalho Filho (2015, p. 36).

Estes dois princípios podem ser utilizados como fundamento para excluir o uso da mediação no âmbito da Administração Pública. Contudo, tais princípios devem ser reinterpretados, pois, justamente visando à concretização do interesse público, não se pode enxergá-los como empecilhos à utilização de métodos autocompositivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os meios autocompositivos de resolução de conflito estão sendo cada vez mais incentivados pelos benefícios que proporciona às partes, bem como por “desafogar” o Poder Judiciário que possui uma alta demanda em número de processos judiciais. Percebe-se que a importância a estes métodos foi reconhecida sob o ponto de vista legislativo, ao prever no Código de Processo Civil de 2015 um regramento específico sobre como eles devem ocorrer e pela mediação possuir uma lei própria.

Enquanto a mediação não for mais utilizada em conflitos que envolvem a Administração Pública, haverá muitos processos judiciais nessa temática, por ser a via judicial a única forma de solução da controvérsia.

A mediação, ao permitir a celebração de acordos nos quais a Administração Pública, por exemplo, receba valores de forma mais célere, contribui diretamente para a eficiência da atuação estatal e para a efetividade do interesse público. Além disso, a resolução de conflitos por meio da mediação evita a morosidade característica do processo judicial, reduzindo significativamente os gastos públicos com recursos humanos, materiais e operacionais necessários à tramitação de ações judiciais. Assim, ao proporcionar economia de tempo e de recursos, bem como ao viabilizar soluções consensuais mais adequadas, a mediação mostra-se plenamente compatível com os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, desde que observadas as balizas legais e os limites institucionais pertinentes.

Assim, ficou esclarecido que é possível a utilização da mediação em conflitos que envolvem a Administração Pública, face a previsão legal no Código de Processo Civil e Lei de Mediação nesse sentido.

REFERÊNCIAS

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALHEIRO, Carmela Marcuzzo Do Canto; MOREIRA, Rafael Martins Costa. A Mediação na Administração Pública: Implementação nos Países Baixos e Aplicabilidade no Brasil. **RDP**, Brasília, Volume 18, n. 98, 888-908, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3513/pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

COSTA, M. A. F.; Costa, M. de F. B. da. (2015). **Projeto de pesquisa**: entenda e faça. 6. ed. Petrópolis, RJ. Vozes.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso de Direito processual civil**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Teoria geral:** Curso de Direito Processual Civil. vol. 1. 17.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

HILL, F. P. (2020). Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica De Direito Processual**, 22(1). <https://doi.org/10.12957/redp.2021.56701>. Acesso em: 18 mar. 2025.

IGREJA, R. L.; RAMPIN, T. T. D. Acesso à justiça: um debate inacabado. Suprema - **Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 1, n. 2, p. 191–220, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68>. Acesso em: 18 mai. 2025.

RUIZ, Ivan Aparecido. Princípio do acesso à justiça. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>. Acesso em: 18 mai. 2025.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2021.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.