

# JMPMG JURÍDICO

Edição Autocomposição • 2018  
ISSN 1809-8673

Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Mala Direta  
Postal  
9912297003/2012-DR/MG  
PGJ  
...CORREIOS...



## AUTOCOMPOSIÇÃO

## ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Antônio Sérgio Tonet  
Procurador-Geral de Justiça

Paulo Roberto Moreira Cançado  
Corregedor-Geral do Ministério Público

Alceu José Torres Marques  
Ouvidor do Ministério Público

Márcio Heli de Andrade  
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico

Helena Rosa Portes  
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Nedens Ulisses Freire Vieira  
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Edson Ribeiro Baeta  
Chefe de Gabinete

João Medeiros Silva Neto  
Secretário-Geral

Clarissa Duarte Martins  
Diretora-Geral

## CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Antônio de Padova Marchi Júnior  
Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Henrique Nogueira Macedo  
Coordenador Pedagógico

Ana Rachel Brandão Ladeira Roland  
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

João Paulo de Carvalho Gavidia  
Diretor de Produção Editorial

## FICHA TÉCNICA

**Coordenação da publicação:** Andressa de Oliveira Lanchotti  
Danielle de Guimarães Germano Arlé

**Editoração:** João Paulo de Carvalho Gavidia

**Revisão:** Larissa Vasconcelos Avelar  
Renato Felipe de Oliveira Romano  
Ana Carolina Nascimento Souza Pinto (estágio)  
Isabella Albuquerque Gonçalves (estágio)  
Rafael Vinícius de Carvalho Picinin (estágio)

**Diagramação:** Izabelle Carla Martins (estágio)

**Foto da capa:** <http://www.pexels.com/>

**Fotos:** <http://www.pexels.com/>, <http://www.freeimages.com/>, <http://www.freepik.com>

Produzido, editorado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Ceaf), em 2018.

# SUMÁRIO

## **ENTREVISTA: CLEIDE SANTANA | 5**

### **O QUE SÃO, AFINAL, NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E JUSTIÇA RESTAURATIVA?**

Danielle de Guimarães Germano Arlé | 08

### **A AÇÃO INSTITUCIONAL DA MEDIAÇÃO SANITÁRIA, SEUS RESULTADOS ESTRUTURADORES NO ESTADO DE MINAS GERAIS E O FOMENTO À ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Gilmar de Assis | 16

### **A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA TUTELA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA VIABILIDADE**

Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia Assumpção

Christiana Noronha Renault de Almeida | 22

### **AS TEORIAS DA MEDIAÇÃO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Andressa de Oliveira Lanchotti

Julia Vilela Carvalho | 30

### **CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRESENÇA DO ADVOGADO NA MEDIAÇÃO JUDICIAL**

Leandro Rigueira Rennó Lima

Clara Ramos Jayme | 40

### **DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONFLITOS PELA POSSE DA TERRA URBANA: A EXPERIÊNCIA EM NEGOCIAÇÃO DA COORDENADORIA ESTADUAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO**

Marta Alves Larcher | 46

### **MEDIAÇÃO PENAL E O ACESSO À JUSTIÇA CRIMINAL HUMANIZADA**

Ana Paula Faria Felipe | 54

### **O MINISTÉRIO PÚBLICO E A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS**

Luciano Badini | 60

### **A NEGOCIAÇÃO INTRAPESSOAL E A TRANSFORMAÇÃO DO MEDIADOR: ASPECTOS DE NEUROBIOLOGIA**

Paulo Valério Dal Pai Moraes | 68

# AUTOCOMPOSIÇÃO



**ENTREVISTA:  
CLEIDE SANTANA DA SILVA KELER**

Assistente social coordenadora do Setor Psicossocial do Juizado Especial Criminal (Jespcrim) de Belo Horizonte.

JESPCRIM – BH: UM SISTEMA MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA

**1. Quais meios de autocomposição de conflitos são utilizados atualmente no Juizado Especial Criminal?**

Os meios são:

**a) Conciliação:** Ela é o primeiro contato com as partes e com as questões que ocasionaram a judicialização de suas demandas. Nesse momento, tomamos conhecimento da existência dos conflitos, das necessidades e sentimentos das partes. Após uma tentativa frustrada da conciliação interdisciplinar, (participação dos profissionais e/ou estudantes de Direito, Serviço Social e Psicologia), ocorre a apresentação do Projeto de Justiça Restaurativa e as partes são encaminhadas ao Setor Psicossocial para uma sensibilização às intervenções. Ocorrendo a concordância dos envolvidos, em sua totalidade, comunicamos ao magistrado, via informe, solicitando-lhe prazo para que o procedimento permaneça no setor e iniciemos as ações. Geralmente esses prazos são de 30 a 60 dias, podendo ocorrer a prorrogação sem prejuízo processual para as partes e para o Ministério Público.

Entretanto, há casos em que não ocorre conciliação e dada a indisponibilidade de diálogo entre os envolvidos, ou até mesmo pela natureza dos conflitos, o representante do Ministério Público opta pelo oferecimento da transação penal aos supostos autores.

**b) Mediação judicial:** É a técnica mais utilizada no nosso Projeto. Por meio dela é possível que os envolvidos consigam fazer uma releitura dos impasses vivenciados. Os contatos individuais objetivam potencializar as partes para o diálogo em conjunto, numa perspectiva de comunicação não violenta, separando as pessoas do problema e focando nas suas necessidades. Com isso, os envolvidos podem sentir-se motivados a encontrarem uma solução que contemple seus interesses e quiçá construam uma solução dentro de um consenso.

**c) Técnicas de Justiça Restaurativa:** É a mediação entre vítima e ofensor (MVO) e os círculos restaurativos. A Justiça Restaurativa tem o objetivo de cuidar para que haja um entendimento acerca da situação conflituosa que envolve as pessoas. É imprescindível que exista uma conexão entre todos os participantes de forma que ocorra a humanização dos envolvidos, a qual viabilizará a identificação das necessidades geradas pelo conflito/crime. Estes procedimentos são bem menos utilizados do que a mediação judicial, haja vista que a MVO, por exemplo, exige consciência por parte do ofensor acerca das suas atitudes e desejo de proceder a uma reparação ao ofendido, e isto nem sempre é possível.

**2. Como é feita a triagem das demandas para escolha do meio autocompositivo mais adequado? É sempre judicial ou o Jespcrim trabalha de maneira extrajudicial?**

Em sua maioria os casos são direcionados após uma tentativa de conciliação frustrada, conforme pontuei anteriormente. Entretanto, há procedimentos que são, também, encaminhados pelo Ministério Público, antes mesmo de se realizar audiências de conciliação, em razão da



natureza do dissenso, bem como podem ser conduzidos, ao Setor Psicossocial, em diferentes momentos do processo. Inclusive, lembro de um caso que envolvia múltiplos atores e que a magistrada, no momento de uma audiência de instrução e julgamento, entendeu que a melhor solução da lide, dada a relação de continuidade entre eles, seria a tentativa de autocomposição. Assim, ela determinou o encaminhamento dos autos ao Setor Psicossocial para uma tentativa de inserção no Projeto. Desse modo, podemos concluir que a opção pelas formas consensuais de resolução de conflitos cabe em qualquer momento do processo.

No que se refere à área de ação do Jespgrim, é importante salientar que, embora o processo autocompositivo possibilite discussões que abranjam aspectos para além da demanda judicial, o campo de competência para intervenções do Jespgrim está limitado às questões que foram judicializadas pelos cidadãos.

### **3. E como é o formato da sessão de conciliação? Ocorre em um único momento?**

As pessoas são intimadas a participar de uma audiência de conciliação após lavrarem TCO (Termo Circunstanciado de Ocorrência) numa delegacia. Entretanto, ainda que estejam num ambiente judicial, o princípio da voluntariedade e autonomia é respeitado e não há obrigatoriedade da composição. Em regra, as conciliações ocorrem em um único momento, mas, a depender da essência do caso, podem ser determinados procedimentos que possam contribuir para a elucidação do conflito e/ou acionar a rede de proteção para assegurar direitos aos cidadãos, reagendando-se nova audiência de acordo com determinação do magistrado.

### **4. E a mediação judicial? Há um formato? Geralmente quantas sessões dura uma mediação? E qual seria a eficiência dessa técnica?**

Após o encaminhamento do caso para o Setor Psicossocial, as pessoas são convidadas para um encontro individual. Neste momento conhecemos o conflito sob as perspectivas das partes, bem como

apresentamos a elas a metodologia de intervenção. Caso concordem, são agendados encontros conjuntos nos quais elas discutirão as questões que as preocupam e definirão combinados para que suas necessidades sejam atendidas. A partir disso, são marcados novos encontros para se discutir a efetividade das sessões realizadas. Não há como falarmos num número específico de encontros para a mediação, mas podemos chegar

numa média de três ou quatro sessões conjuntas.

A mediação é uma técnica muito interessante, porque ela trabalha com as pessoas a escuta e a forma de expressarem seus anseios, sem que haja um desgaste nas relações interpessoais. Considero que seja um processo educativo e eficiente, uma vez que pode ocasionar mudanças nos cidadãos no que se refere à maneira que administrarão seus conflitos, tendo assim um efeito preventivo. Por esse processo, o cidadão se prepara para manejar de forma produtiva seus impasses futuros.

### **5. O Tribunal de Justiça tem como vetor de política pública de acesso à Justiça, os CEJUSCs (Centro Judiciário de Solução de Conflitos). Falamos um pouco sobre os CEJUSCs e sobre a reforma da legislação processual civil no que tange à autocomposição. Em que medida a experiência do Jespgrim pode dialogar/influenciar nos CEJUSCs?**

“A mediação é uma técnica muito interessante, porque ela trabalha com as pessoas a escuta e a forma de expressarem seus anseios, sem que haja um desgaste nas relações interpessoais.”

As intervenções dos CEJUSCs são notáveis. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos trabalham com mediação, com conciliação e com outras metodologias que têm apresentado excelentes resultados, tanto na etapa pré-processual quanto na etapa processual. Sem dúvida, há aspectos similares nas nossas intervenções e isso potencializa as oportunidades para o diálogo, com trocas de conhecimentos e experiências assegurando maior qualidade nos serviços prestados aos usuários.

## **6. O que precisa mudar para que alcancemos resultados ainda melhores através da autocomposição?**

Acredito que os métodos consensuais de resolução de conflitos vieram pra ficar e têm contribuído para assegurar à população uma Justiça mais humana e mais próxima de suas necessidades. Porém, considero-os como parte de um processo educativo e por esta razão os resultados podem aparecer a longo prazo. A nossa população ainda não está preparada para resolver seus litígios numa perspectiva integrativa, uma vez que isso incorre numa grande mudança de paradigmas. Ou seja, há o entendimento de que uma solução construída pelas partes tem muito mais efetividade, contanto que todos sejam contemplados. No entanto, avalio que mesmo com todos as dificuldades iniciais, estamos semeando para colhermos no futuro uma sociedade mais autônoma, compassiva, razoável e tolerante.

## **7. O cidadão que passa pelo Jespcrim, independente de qual seja o procedimento ou até do resultado, sai de lá diferente?**

Sim, com certeza. Os métodos autocompositivos têm um escopo abrangente, os quais envolvem tanto a lide processual quanto a social, de forma que não há como trabalhá-las sem o exercício da reflexão e implicação de cada um no processo conflituoso vivenciado. A esse respeito, observamos situações em que as partes chegam violentas ao Juizado, com um discurso agressivo, distantes da possibilidade do diálogo de um com o outro. Entretanto, com o caminhar das abordagens, elas vão se desarmando, reconstruindo

suas histórias, se fortalecendo e superando seus entraves. Sem dúvida, há ganhos efetivos de cidadania nesses procedimentos, eis que elas experienciam suas potencialidades e vislumbram as possibilidades delas mesmas terem as rédeas de sua vida cotidiana. Ocorre um empoderamento da pessoa. Por isso, não se pode medir o sucesso das práticas autocompositivas apenas por números, quantitativamente. É preciso pensar seus resultados para além disso, como um espaço para o cidadão mudar sua experiência com a Justiça.



# **O QUE SÃO, AFINAL, NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E JUSTIÇA RESTAURATIVA?**

**Danielle de Guimarães Germano Arlé**

“Zilu perguntou a Confúcio:

— Se o rei Wen o chamasse para governar  
o país, qual seria a primeira providência?—  
Aprender os nomes de meus assessores.”

(Paulo Coelho)



## 1. A importância do uso dos nomes e dos conceitos

Sabe-se que, ao dar nomes às coisas, o ser humano delas vai se apropriando. Esse é o motivo pelo qual uma criança, antes mesmo de aprender a falar, já aponta para os objetos que vai percebendo ao seu redor, ávida por conhecer o nome de cada coisa e poder, então, integrá-la ao seu mundo. Pelo mesmo motivo, dois estranhos, falantes de línguas diferentes, ao se encontrarem pela primeira vez, apontam para si e se apresentam com seus nomes. O correto uso dos nomes é fundamental para o conhecimento da coisa, do instituto ou do ser designado.

Torna-se importante, assim, bem fixar os nomes e os conceitos referentes aos institutos jurídicos que são objeto deste trabalho, a fim de que sejam usados, de maneira harmônica, pelo Ministério Público mineiro. Alinhar o conhecimento dos signos de linguagem é basilar para a maior eficácia do processo comunicacional.

Este é o objetivo do capítulo inicial da presente Revista MPMG Jurídico: propor, no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, um alinhamento de conceitos dos institutos relacionados à autocomposição no âmbito do tratamento de conflitos.

Com o advento da Lei n. 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil, e da Lei n. 13.140/2015, marco legal da mediação no Brasil, a palavra “mediação” passou a ser constantemente utilizada pelos

meios de informação, o que, se por um lado serve para divulgar o instituto, por outro, gera alguma confusão, pois o uso desse nome pelas mídias, sobretudo jornais, revistas, bem como por apresentadores e entrevistadores, nem sempre se faz com o devido rigor científico.

Dessa forma, e desde já, é relevante frisar que *a auto-composição de conflitos é um gênero que contém várias espécies de métodos dos quais nem todos são propriamente “mediação”*.

Sendo assim, para que os integrantes do Ministério Público brasileiro possam se apropriar do conhecimento relativo aos distintos métodos de autocomposição e passar a usá-los com eficácia, é preciso bem conhecer seus conceitos e usar o nome adequado para designar cada um deles. Diante disso, a conceituação dos aludidos métodos relacionados à autocomposição, bem como a diferença entre eles, será feita nos itens 3, 4, 5 e 6 deste capítulo.

## 2. O sistema de métodos de tratamento de conflitos

Como um processo coconstruído na interação entre duas ou mais partes (CARAM; EILBAUM; RISOLÍA, 2010, p. 71), o conflito, que hoje já se sabe ser natural, inevi-

tável e possuidor de aspectos destrutivos e construtivos, pode ser tratado sob três enfoques: o da prevenção<sup>1</sup>, o da administração e o da resolução.

A prevenção, a administração e a resolução de conflitos podem se dar de forma *autocompositiva* (quando as próprias partes do conflito o previnem, administram-no e o resolvem) ou *heterocompositiva* (quando um terceiro, que não é parte do conflito, é chamado a fazê-lo).

Numa ordem jurídica em que o acesso à Justiça, como valor, é garantido em sua forma mais completa, deve ser assegurada a existência de um sistema de tratamento adequado de conflitos, ou seja, um sistema que contenha, como elementos interrelacionados, vários métodos de tratamento de conflitos, os quais poderão ser utilizados conforme a melhor adequação a cada caso concreto.

O atual sistema jurídico da República Federativa do Brasil, Estado Democrático de Direito, compreende, assim, vários métodos diferentes de prevenção, de administração e de resolução de conflitos individuais e coletivos.

Nesse sistema de métodos de tratamento de conflitos, não se duvida de que o método mais utilizado é, atualmente, o método judicial, o que pode ser constatado no último relatório do CNJ, Justiça em Números 2017, que aponta a existência de 79,7 milhões de processos judiciais acumulados no Poder Judiciário brasileiro no final do ano de 2016 (BRASIL, 2017a, p. 66).

O método judicial (que, ao lado do método da arbitragem, integra a dupla de métodos heterocompositivos de tratamento de conflitos de nosso sistema jurídico) é o mais adequado para resolver determinados litígios, não o sendo, contudo, para outros.

Num sistema eficaz de tratamento de conflitos, os métodos não se destinam a substituir um ou outro, não há um método melhor do que outro e nem há um método que deva ser utilizado como prioritário e em relação ao qual os demais sejam alternativos. O que existe, de fato, é um *sistema complementar*, pois, conforme Nató, Querejazu e Carbajal (2006, p. 36), num sistema integral de acesso à Justiça, os métodos se complementam.

Sem embargo de que ainda sejam encontradas inúmeras referências a termos mais antigos, tais como “méto-

dos alternativos de resolução de conflitos”, “resolução alternativa de disputas” (que deriva do termo originariamente usado em Inglês- ADR- *Alternative Dispute Resolution*) ou “resolução alternativa de conflitos”, tais termos não de ser evitados no Ministério Público brasileiro, que, atento à sua missão de ser instituição de amplo acesso à Justiça, deve bem compreender o sistema de tratamento adequado de conflitos e todos os seus métodos disponíveis como complementares.

Entre os métodos complementares de tratamento de conflitos, os quais podem e devem ser utilizados pelo Ministério Público brasileiro, estão a negociação, a conciliação, a mediação e os processos de Justiça Restaurativa (BRASIL, 2014), a seguir detalhados.

### 3. A negociação

A negociação é um método autocompositivo que, ao lado e em interação com outros, integra o sistema de tratamento adequado de conflitos.

Como um dos métodos desse sistema complementar, pode ser definida *como um processo técnico de comunicação entre as partes do conflito, que, sem a intervenção de um terceiro, visam encontrar, conjuntamente, a melhor solução para resolvê-lo, sendo a negociação, assim, um processo direto de autocomposição*.

A existência de várias pessoas que representam cada parte do conflito, dentre elas representantes legais das partes e/ou seus advogados, não torna o processo de negociação um processo indireto de autocomposição, pois todos aqueles que dele participam o fazem como parte. Assim, se um advogado comparece ao processo negocial representando a empresa “A”, ou a pessoa “B”, nem por isso a negociação conta com a presença do terceiro. Em processos de autocomposição, é considerado terceiro apenas o terceiro imparcial ou neutro.

A grande diferença entre a negociação e os métodos da conciliação e da mediação é, justamente, a intervenção do terceiro neutro, ausente na primeira e presente nos demais.

A negociação é processo informal que pode, em apertada síntese, dar-se de *maneira competitiva* (caso em que a negociação é chamada de “barganha”, “regateio”, “negociação com base em posições”, “negociação competitiva”, “negociação posicional” ou “negociação distributiva”) ou *colaborativa* (caso em que é chamada

<sup>1</sup> Dada sua inevitabilidade, quando se fala em prevenir conflitos, o que está implícito é que apenas os aspectos destrutivos podem ser evitados, não a ocorrência, em si mesma, do conflito.

de “negociação harvardiana”, “negociação com base nos interesses”, “negociação segundo princípios”, “negociação voltada à resolução do problema” ou “negociação de Harvard”).

No tocante à negociação colaborativa, esta passou a ser chamada de negociação harvardiana porque, em 1981, dois professores de Harvard, Roger Fisher e William Ury, do PON (*Program on Negotiation*, da universidade de Harvard), após estudos, lançaram, pela primeira vez, o livro “*Getting to Yes; negotiating agreement without giving in*” ou como “Chegar ao Sim: a negociação de acordos sem concessões” (FISHER, 2014), que mais tarde, nas demais edições, também contou com a coautoria de Bruce Patton. Nessa obra, considerada a obra seminal do método de negociação colaborativa, são apontados quatro princípios para uma negociação eficaz (separar as pessoas do problema, negociar com base nos interesses e não nas posições, gerar opções de ganhos múltiplos e estabelecer um critério objetivo para a escolha entre as opções geradas) e sete elementos do processo negocial, que acabam, em última análise, estabelecendo um guia de fases a ser seguido no aludido processo (comunicação, relação, interesses, opções, critérios objetivos, MANA- melhor alternativa ao não-acordo, e acordo).

Alguns teóricos e práticos da negociação já afirmaram que a negociação eficaz nem sempre é puramente competitiva ou colaborativa. Nesse sentido, Rubén Alberto Calcaterra (2002) propõe a negociação que denomina de *estratégica* (por outros designada “negociação situacional”), em que são necessários conhecimentos de negociação colaborativa e também de negociação competitiva, sendo aconselhável, sempre, que se inicie a negociação colaborativamente para, só após explorados os interesses das partes, agir competitivamente em relação aos interesses realmente opostos.

No Ministério Público brasileiro, de acordo com o artigo 8º da Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014,

A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em sua condição de representante adequados e legitimado coletivo universal. (BRASIL, 2014).

Sobre a negociação, ainda, merecem atenção o artigo 3º, §§ 2º e 3º da Lei n. 13.105 de 2015, que dizem dispõem que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, e que:

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, grifo nosso).

Sendo o Ministério Público órgão do Estado, este deve estimular a negociação como método de tratamento adequado de conflitos.

Também a Lei n. 13.140/2015 embasa a atuação do Ministério Público como negociador, pois prevê, claramente, a mediação judicial e a extrajudicial e, em seu artigo 42, estipula que “aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos [...]”, o que abrange, sem dúvidas, a negociação.

#### 4. Mediação

A mediação, considerada por Christopher Moore (2010, p. 44-45) “uma extensão do processo negocial”, e por Goldberg, Sander e Rogers (1992, p. 103) como “a negociação levada a efeito com a assistência de um terceiro”, é um outro método de tratamento adequado de conflitos que se torna necessário justamente para tratar conflitos quando as partes encontrem dificuldade na negociação direta, surgindo, assim, a figura do mediador, terceiro imparcial e neutro cuja função principal é auxiliar tais partes no processo de comunicação.

Como um método de tratamento adequado de conflitos, *a mediação é um processo técnico em que duas ou mais partes de um conflito são auxiliadas, no processo comunicacional, por uma terceira pessoa, neutra (mediador), a tentarem encontrar soluções que atendam aos interesses de todos, sendo, assim, um processo indireto de autocomposição.*

A Lei n. 13.140/2015, em seu artigo 1º, parágrafo único, definiu a mediação como:

[...] 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).

No processo de mediação, a função do mediador será sempre esta: conduzir, com técnicas adequadas, o processo comunicacional. Conforme as diferentes escolas ou modelos existentes, a função do mediador pode ser identificada com a de *auxiliar as partes do conflito a se comunicarem* para que elas cheguem a um acordo (mediação harvardiana), *auxiliá-las a se comunicarem* para que elas transformem si próprias e sua relação (mediação transformadora) ou *auxiliá-las a se comunicarem* para construírem uma história alternativa (mediação circular-narrativa). Ainda que os modelos divirjam quanto ao objetivo final do processo de mediação, os três partem da certeza de que a função do mediador é a de o

mediador deve auxiliar as partes do conflito no processo comunicacional.

Sobre a existência das três escolas ou modelos de mediação, atualmente o que se afirma é que não existem mediações que sigam exclusiva e puramente o modelo de uma única escola, mas sim mediações em que as técnicas sugeridas por uma ou outra escola são usadas nos momentos mais adequados do processo autocompositivo.

Sendo um dos métodos do amplo sistema de acesso à Justiça (assegurado pelo sistema de tratamento adequado de conflitos), a mediação pode e deve ser utilizada pelo Ministério Público, em prol da sociedade à qual os serviços da Instituição se direcionam.

A Resolução CNMP n. 118/2014 dispõe, em seu artigo 9º, que:

A mediação é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a *direta e voluntária* ação de ambas as partes divergentes. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A respeito da mediação, são dignos de nota o artigo 3º, §§ 2º e 3º da Lei n. 13.105 de 2015, já mencionado acima (item III), e a Lei n. 13.140/2015, que, ao prever claramente a existência de mediação judicial e extrajudicial, embasa a atuação do Ministério Público como mediador.

Sobre a diferença entre a mediação judicial e a extrajudicial, há que se chamar atenção de que não é o fato de já existir ou não processo judicial que torna a mediação judicial ou extrajudicial a via autocompositiva a ser escolhida. No Brasil, a opção do legislador, para fazer essa distinção, não foi a existência ou não de processo judicial, e sim o âmbito em que é feita a mediação e o mediador que a conduz. Se a mediação é feita no âmbito do Poder Judiciário (haja ou não processo já iniciado), por mediador judicial, esta será judicial e deverá ser homologada por um juiz de direito. Se a mediação acontecer fora do âmbito do Poder Judiciário, por mediador extrajudicial, haja ou não processo judicial já iniciado, aí sim será extrajudicial e eventual acordo pode ou não depender, para eficácia de título executivo, de homologação judicial.

A lei de mediação reforça a função do mediador como condutor do processo de comunicação, pois, o seu art. 4º, §1º da Lei n. 13.140/2015, prevê que “o mediador conduzirá o *procedimento de comunicação* entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito”. (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Sobre a possibilidade de a mediação ser conduzida pelo Ministério Público e, mais especificamente, por seu

membro, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais inclusive já se pronunciou e, no Procedimento de Orientação Funcional n. 38/2016, assim decidiu:

- 1) A mediação, como processo de tratamento adequado de conflitos, é método técnico autocompositivo que pode e deve ser utilizado pelo Ministério Público quando, dentre os métodos possíveis, for o mais indicado;
- 2) Não há impeditivo que o processo de mediação seja conduzido por membro (agente político) do Ministério Público. (MINAS GERAIS, 2016).

Podem ser objeto de mediação os direitos disponíveis e os indisponíveis transacionáveis, de acordo com o que dispõe o artigo 3º, *caput*, da Lei n. 13.140/2015. A lei não especificou o que são direitos indisponíveis transacionáveis e, para a construção desse conceito, nos tribunais e na doutrina, é muito importante a rica e séria atuação do Ministério Público na mediação.

Ao conduzir um processo de mediação, o integrante do Ministério Público tem à sua disposição várias ferramentas (também chamadas técnicas) de mediação, tais como: saber negociar e manejar as ferramentas básicas da negociação (separar as pessoas do problema, focar nos interesses e não nas posições, gerar opções criativas e fixar critérios objetivos para decidir entre as opções geradas); preparar e utilizar de maneira apropriada o espaço da mediação; uso da empatia; emprego da Comunicação Não Violenta (método de comunicação sistematizado por Marshall Rosenberg); construir o reenquadramento do conflito, usar a linguagem “eu”; transformar a discordância em concordância, a negativa em afirmativa e a passividade (reatividade) em proatividade; fazer uso do parafraseamento; ouvir as propostas implícitas; fazer uso adequado do resumo, do reforço positivo, do silêncio, da normalização, do espelhamento; interromper ou reverter as espirais destrutivas do conflito; usar as perguntas desagregadoras da PNL-Programação Neurolinguística; validar os sentimentos das partes; usar o enfoque prospectivo; conotar positivamente; legitimar todas partes; promover seu empoderamento e reconhecimento recíproco; externalizar o problema; aplicar a inversão de papéis, os testes de realidade e a técnica do advogado do diabo; construir a agenda da mediação; mapear o conflito; fazer a boa gestão do tempo; e promover sessões privadas, se necessárias.

## 5. Conciliação

A conciliação, na cultura da América Latina, é tradicionalmente identificada como uma fase do processo judicial. Entretanto, não se trata de apenas uma das fases do processo conduzido pelo Poder

Judiciário, e sim de um método autocompositivo de tratamento de conflitos que pode ser utilizado judicial ou extrajudicialmente.

O que diferencia a conciliação da mediação não é o fato de ocorrer ou não perante o Poder Judiciário ou de se dar antes ou depois da propositura de ação judicial, já que hoje, no hodierno sistema normativo brasileiro, conciliação e mediação podem ocorrer tanto judicial quanto extrajudicialmente.

Muitas vezes, mediação e conciliação são abordadas como se fossem uma única coisa, a ponto de o legislador do novo Código de Processo Civil ter mencionado, no *caput* do art. 165, sessões e audiências de conciliação e mediação. Contudo, numa análise mais atenta, constata-se que, no mesmo diploma legal, cuidou-se de fazer a distinção entre os dois referidos métodos.

A conciliação é método indicado para tratar de *conflitos em que não há vínculo anterior entre as partes* e em que *o conciliador pode sugerir soluções* (na fase de geração de opções, existente nos processos autocompositivos, o conciliador pode chegar a sugerir opções a serem avaliadas pelas partes). Ademais, ainda nos termos da Lei n. 13.105/2015, *o processo de conciliação ocorre de maneira menos estruturada que o processo de mediação e é mais célere do que este*<sup>2</sup>.

A mediação é método indicado para tratar de conflitos *em que houver vínculo anterior entre as partes e o mediador, na pureza do processo de mediação, deve se abster de gerar opções de solução do conflito*. Sendo um processo autocompositivo em que as questões levadas à mesa costumam ser mais profundas, *a mediação é mais estruturada e, em regra, mais alongada no tempo do que a conciliação*<sup>3</sup>.

Além disso, sobre a conciliação, a Resolução CNMP n. 118/2014 dispõe o seguinte:

Art. 11. A conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos.

Art. 12. A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação. (BRASIL, 2014).

## 6. Justiça Restaurativa

Como já observado por Howard Zehr, um dos teóricos de referência da Justiça Restaurativa, ela é “um campo que começou na prática e não na teoria”, daí a dificuldade de se encontrar um conceito unânime a respeito dela. Por outro lado, nos últimos anos, têm brotado no Brasil, de norte a sul e de leste a oeste, notícias de experiências diversas de Justiça Restaurativa, tornando ainda mais comum que as pessoas confundam-na com seus programas, processos e práticas.

Neste capítulo, serão trazidos alguns dos conceitos mais conhecidos de Justiça Restaurativa e de seus institutos, sem a pretensão de esgotar todos os conceitos existentes no mundo.

Nesse sentido, a *Justiça Restaurativa*, também conhecida como justiça restauradora, justiça reparativa, justiça reintegrativa ou justiça restitutiva, é conceituada por Highton, Álvarez e Gregorio Gregório (1998, p. 77) como “uma filosofia, uma atitude, um modo de pensar e um novo paradigma da forma de enfrentar o delito, desde a perspectiva da vítima, do infrator e da comunidade”.

Por sua vez, o Conselho Econômico e Social da ONU, em 2002, através da Resolução 12, conceituou-a como uma

[...] resposta ao crime que respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, constrói o entendimento e promove harmonia social mediante a restauração das vítimas, ofensores e comunidades. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Já a Resolução CNJ n. 225, de 31 de maio de 2016, define Justiça Restaurativa como:

[...] um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado [...] (tendo) como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro. (BRASIL, 2016).

A definição trazida pelo CNJ é importante para reforçar que, ainda que a Justiça Restaurativa tenha seus conceitos surgidos na ideia de nova resposta ao crime, à contravenção e ao ato infracional, atualmente ela tem sido considerada um *movimento social, inspirado pelos valores de reparação dos danos* (da vítima, do autor do fato e da comunidade); *responsabilidade ativa do autor do fato* (que deve ocorrer após o reconhecimento da prática delitiva ou infracional, sendo buscada a responsabilidade efetiva e real sobre o resultado causado

<sup>2</sup> Art. 165, § 2º da Lei 13.105/2015.

<sup>3</sup> Art.165, § 3º da Lei 13.105/2015.



na vítima e na comunidade; a responsabilização ativa consiste no *responsabilizar-se* do autor do fato, diferente do ser responsabilizado, que é o que ocorre, em regra, no processo judicial criminal ou infracional tradicional); e *reintegração do autor do fato e da vítima à comunidade* (que também é lesada pela prática da infração penal), e que pode ser aplicado, assim, em qualquer campo, inclusive o não penal.

Destaca-se, ademais, definições relacionadas ao tema, abaixo apresentadas.

*Programa de Justiça Restaurativa*, de acordo com a definição da ONU, é qualquer programa aquele que utilize processos restaurativos para atingir os objetivos da Justiça Restaurativa. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

*Processo restaurativo* (ou, conforme chamado pelo CNJ, procedimento restaurativo) é toda forma de processo, como conjunto ordenado de atos, no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime ou ato infracional, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime ou do ato infracional, com a ajuda de um facilitador. Conforme a Resolução 12 de 2002 do Conselho Econômico e Social da ONU, os processos restaurativos podem incluir a mediação (no caso da Justiça Restaurativa, a mediação parece ser a mediação vítima-ofensor- MVO), a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (*conferencing*) e os círculos decisórios (*sentencing circles*).

Os *objetivos dos processos restaurativos* podem ser resumidos em: atender às necessidades individuais e coletivas, levar responsabilidade às partes do conflito penal ou infracional – que, de maneira mais profunda, são a vítima, o ofensor e quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime ou ato infracional – e promover a reintegração da vítima e do ofensor na comunidade, corresponsável pela existência e pela manutenção de laços sadios entre todos os seus integrantes.

*Prática restaurativa*, nos termos da Resolução CNJ n. 225/2016, é qualquer *forma diferenciada* de tratar, de maneira estruturada, o conflito que gera dano concreto ou abstrato. A prática restaurativa, é, assim, qualquer técnica ou ferramenta que seja utilizada num processo restaurativo ou até mesmo fora dele, para buscar os resultados da Justiça Restaurativa.

A Resolução CNMP n. 118/2014 prevê que:

Art. 13. As práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação

dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu(s) autor (es) e a (s) vítima (s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos.

Art. 14. Nas práticas restaurativas desenvolvidas pelo Ministério Público, o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social. (BRASIL, 2014).

Recentemente, em documento firmado em junho de 2017, intitulado Declaração de Brasília, o III Seminário Internacional “Soluções alternativas no processo penal”, promovido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, concluiu que:

Deve-se procurar uma solução justa e duradoura às consequências do crime, inserindo, inclusive, a sociedade na busca da solução dos conflitos e da pacificação social, em especial a justiça restaurativa. (BRASIL, 2017b).

## 7. Conclusão

O Ministério Público brasileiro é instituição de garantia de acesso à justiça, que deve ser interpretada como garantia, de todos, a um sistema integral de tratamento adequado de conflitos. Por esta razão, é necessário ao Ministério Público mineiro conhecer os distintos métodos e institutos que integram o sistema de tratamento adequado de conflitos. Este capítulo de abertura deste número apresentou a proposta de alinhamento de conceitos dos métodos e institutos, com a finalidade de permitir ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais a harmonização de linguagem empregada por membros e servidores, todos a serviço do público, de modo a garantir a proteção de direitos e a perfeita aplicação da lei.

## 8. Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/d982ddf36b7e5d1554aca6f3333f03b9.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_225\\_31052016\\_02062016161414.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2017.



BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_118\\_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Deliberação de Brasília. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: soluções alternativas no processo penal, 3., 2017, Brasília. **Declaração...** Brasília: CNMP, 2017b. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_Semin%C3%A1rio.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_Semin%C3%A1rio.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015a. 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 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015b. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. 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: 4 maio 2018.

CALCATERRA, R. A. **Mediação estratégica**. Barcelona: Gedisa, 2002.

CARAM, M. E.; EILBAUM, D. T.; RISOLÍA, M. **Mediação, diseño de una práctica**. 4. ed. Buenos Aires: Ástrea, 2010.

COELHO, Paulo. A importância de saber os nomes. *GI*, 7 ago. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/platb/paulocoelho/2011/08/07/a-importancia-de-saber-os-nomes-2/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

FISHER, R.; URY, W.; PATTON. B. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

GODLBERG, G. S. E.; SANDER, F. E. A; ROGERS, N. H. **Dispute resolution: neotiaton, mediation and other processes**. 2. ed. New York: Little Brown, 1992.

HIGHTON, E. I; ÁLVAREZ G. S.; GREGORIO, C. G. **Resolución alternativa de disputas y sistema penal: la mediación penal y los programas víctima-victimario**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1998.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais.. Procedimento de Orientação Funcional n.38/2016/CGMP. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, p. 16, 18 maio 2016.

MOORE, C. **El proceso de mediación, métodos prácticos para la resolución de conflictos**. Buenos Aires: Granica, 2010.

NATÓ, A. M; QUEREJAZU, M. G. R.; CARBAJAL, L. M. **Mediação comunitária**. Buenos Aires: Universidad, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 2002/12, de 24 de julho de 2002. Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Disponível em: <[http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material\\_de\\_Apoio/Resolucao\\_ONU\\_2002.pdf](http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ROSENBERG, M.B. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Ágora, 2006.

# **A AÇÃO INSTITUCIONAL DA MEDIAÇÃO SANITÁRIA, SEUS RESULTADOS ESTRUTURADORES NO ESTADO DE MINAS GERAIS E O FOMENTO À ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Gilmar de Assis\***

\* Promotor de Justiça. Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde de Minas Gerais – CAO-SAÚDE (período 2009/2017). Coordenador do Fórum Nacional de Saúde da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde (AMPASA).



## 1. Introdução

O desafio de efetivação do direito fundamental à saúde, conforme proposta constitucional, em face de seus princípios e diretrizes, em especial o da universalização do acesso e da integralidade do atendimento, impõe a todos os seus atores, em especial ao Ministério Público, defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, papel destacado na busca da eficiência e eficácia desses serviços de relevância pública. Assim, é imperiosa a atuação resolutiva do Ministério Público, como intermediador da pacificação social, a fim de entregar à sociedade resultados socialmente relevantes.

## 2. Que é a Mediação Sanitária?

É uma ação institucional<sup>4</sup> que visa à instituição/mobilização de uma rede de cooperação, para discutir os principais problemas coletivos de saúde (causas) no âmbito regional, com a necessária atuação resolutiva, coordenada e sistêmica do Ministério Público e a participação de atores do sistema judicial, da saúde e da sociedade. São criados espaços democráticos e compartilhados, com respeito aos diversos saberes, a fim de reduzir a tensão e o confronto entre eles, buscando como resultado a elaboração de políticas públicas de saúde universais, integrais e igualitárias. Essa estratégia

mostra-se compatível (recepção) com a atual Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, instituída pela Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, bem como com a “Carta de Brasília”, aprovada pelo conjunto das Corregedorias-Gerais do Ministério Público, durante o 7º Congresso Nacional de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, realizado em Brasília/DF, nos dias 21 a 23 de setembro de 2016.

## 3. O que levou o MPMG a criar a estratégia da Mediação Sanitária?

A criação da Mediação Sanitária é resultado do aumento da crítica generalizada, em âmbito nacional, ao fenômeno denominado judicialização da saúde, sobretudo por causa da atuação judicial reflexiva e demandista dos atores jurídicos, tendo grande efeito não somente nos custos orçamentários, mas principalmente influenciando de modo direto a lógica do planejamento coletivo em saúde. Outra razão foi a constatação de que era necessário (re)organizar as ações e serviços de saúde, de forma solidária (sistêmica) e não solitária, com participação democrática, e tendo por finalidade a elaboração do planejamento de saúde numa perspectiva integrada e regional, que garanta acesso mais qualitativo às ações e serviços de saúde.

<sup>4</sup> Cf. Resolução PGJ nº 77, de 18 de setembro de 2012.

#### **4. Principais fatores que justificaram a criação da estratégia da Mediação Sanitária em Minas Gerais**

- I)** O vasto território mineiro, com 853 municípios;
- II)** As grandes diferenças demográficas e socioeconômicas;
- III)** O subfinanciamento público da saúde;
- IV)** A judicialização reflexiva da saúde;
- V)** A complexidade do conhecimento sanitário pelos seus atores jurídicos;
- VI)** A política partidária de viés municipal, em detrimento da perspectiva regionalizada;
- VII)** A concorrência entre os prestadores (hospitais), sem racionalização dos custos e definição de uma vocação (identidade) sanitária;
- VIII)** A falta de qualificação técnica dos gestores;
- IX)** A ausência de legislação de responsabilidade sanitária;
- X)** A ausência do planejamento regional da saúde;
- XI)** A ausência ou não expansão das Redes de Atenção à Saúde;
- XII)** A fragilidade do controle social do SUS;
- XIII)** Os fracos processos de regulação, monitoramento, fiscalização e auditoria;
- XIV)** A pressão pela incorporação tecnológica às avessas;
- XV)** A fragilidade da cidadania coletiva ativa na tutela do direito à saúde.

#### **5. Por que a solução mediada na área da saúde é importante?**

A solução mediada confere a todos os atores uma maior legitimação social e probabilidade de melhor organização dos serviços, a partir da democratização do processo coletivo de trabalho, permitindo-se a corresponsabilização geral em um Sistema Único de Saúde.

Mais importante que a responsabilização sem solução dos problemas é a solução dos problemas com responsabilização coletiva.

#### **6. Por que o Ministério Público deve participar deste processo mediador?**

O Ministério Público foi guindado constitucionalmente a órgão responsável por zelar por estes serviços de relevância pública, razão pela qual deve adotar as medidas necessárias para garanti-los. E aqui a expressão “zelar” vai além de simplesmente “promover”. A atuação do Ministério Público na busca da solução compartilhada representa uma participação institucional desejada socialmente, preventiva, resolutiva e refletida, diferente do modelo reativo, demandista e reflexivo. Isso permite a todos os atores realizar uma agenda positiva, com planejamento regionalizado e serviços de saúde descentralizados. Dessa forma, o Ministério Públicoaju-

da, entre outras coisas, a superar o forte componente político-partidário que nos municípios estorva muitas vezes o melhoramento da região sanitária.

#### **7. Como funciona a estratégia?**

- I)** Acionamento do CAO-Saúde, com a apresentação do problema de saúde em questão, por qualquer um dos órgãos participantes da Rede de Cooperação, solicitantes da Mediação Sanitária, em especial dos membros do Ministério Público com atuação na Defesa da Saúde. Quando a solicitação não tem origem no Ministério Público, é necessária a prévia discussão com o Promotor de Justiça (natural), para que se obtenha a sua autorização e efetiva participação na resolução do problema;
- II)** Em seguida, é feito um levantamento dos indicadores de saúde ou estudo situacional dos principais problemas coletivos de saúde da região, considerados “causas”, nos seus aspectos de estruturação, financeiros e assistencial, a partir dos bancos de dados oficiais da SES-MG, Ministério da Saúde ou números da judicialização;
- III)** Elaboração da programação, com convite aos diversos atores, no âmbito federal, estadual e municipal. Conforme a natureza do problema, estrategicamente são convidados atores especiais do Sistema de Saúde, para efetiva discussão técnica;
- IV)** No dia da reunião, tomada a lista de presença, sob a coordenação do Ministério Público, são discutidos aqueles problemas coletivos de saúde, muitos dos quais tidos por causas da judicialização ou necessários para a reorganização assistencial, com ampla participação democrática de seus atores, na compreensão da existência de um Sistema Único de Saúde;
- V)** Construção de consensos (deliberações), com registro em ata, visando à corresponsabilização coletiva para uma ação programática construtiva;
- VI)** Dependendo da complexidade e dos desdobramentos programáticos, é criada uma Comissão de Trabalho Regional de Mediação Sanitária, de caráter permanente, com representação democrática dos órgãos/instituições regionais, coordenada pelo Ministério Público da comarca e da Gerência Regional de Saúde (GRS), apoiada pelo CAO-Saúde, a fim de promover cultura da intersectorialidade nas discussões e deliberações dos problemas de saúde. Esses assuntos e, mesmo essas deliberações, são levados para os consensos nas reuniões da Comissão Intergestores Regional – CIR<sup>5</sup> (foro de negociação e pactuação entre gestores quanto aos aspectos operacionais e administrativos do SUS);
- VII)** Finalização da ata de reunião pelo CAO-Saúde, com a necessária publicidade, dando início à fase executiva das estratégias deliberadas;
- VIII)** Acompanhamento/monitoramento, pelo CAO-Saúde, dos resultados da mediação, para melhor apoio operacional dos órgãos de execução.

<sup>5</sup> Cf. Lei Federal nº 12.466, de 24 de agosto de 2011.

## 8. Principais órgãos envolvidos na Mediação Sanitária

Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Ministério da Saúde, Secretaria Estadual de Saúde, Conselho Estadual de Saúde, Conselho Regional de Medicina, Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa, Comissão de Direito Sanitário da OAB/MG, Federação das Santas Casas e Entidades Filantrópicas de Minas Gerais, Associação Mineira dos Municípios, Departamento Nacional de Auditoria do SUS, Comitê Executivo da Saúde de Minas Gerais instituído pelo CNJ, Fórum Permanente da Saúde (TJMG), Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais (COSEMS), Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Fundação Hemominas, Advocacia-Geral do Estado, prefeitos municipais, secretários municipais de Saúde, vereadores da Comissão de Saúde, conselheiros municipais de Saúde. A estratégia já foi apresentada para os Ministérios Públicos do Espírito Santo, do Ceará, do Rio de Janeiro e da Bahia.

## 9. Principais reconhecimentos e participações

- I) Reconhecimento da estratégia da Mediação Sanitária do MPMG como “Boas Práticas Identificadas” pelo Plenário do TCU, unanimidade, Acórdão TC 018.739/2012-1, 27/11/2013;
- II) Aprovação da tese da Mediação Sanitária no III Congresso Ibero-Americano – 2013, com publicação nos Cuadernos de Derecho Sanitário;
- III) Divulgação da estratégia no XXX Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, nos dias 1º a 3 de junho, em Serra/ES, no painel sobre Judicialização da Saúde: Iniciativas e experiências exitosas;
- IV) Divulgação da estratégia na obra “Coleção para entender a gestão do SUS”, publicada pelo CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde, ano 2015.

## 10. Principais resultados e repercussões da estratégia da Mediação Sanitária em Minas Gerais

- I) Elaboração de Diagnósticos Situacionais em cada uma das regiões de saúde;
- II) Planejamento regional da saúde;
- III) Criação de plano de expansão para melhoramentos da saúde em dada região;
- IV) Financiamento das redes pela cooperação técnica e financeira entre os entes públicos da região, com previsão constitucional nos artigos 30, inciso VI, e 241 da Constituição Federal;
- V) Verificação das condições de trabalho nas unidades de saúde;
- VI) Crescimento vegetativo e progressivo da assistência nas regiões de saúde;
- VII) Eliminação da concorrência entre os prestadores

(hospitais), com definição da vocação sanitária de cada um deles, a partir dos vazios assistenciais e das necessidades coletivas de saúde do Sistema;

**VIII)** Fusão operacional de prestadores (hospitais) na mesma base territorial, para racionalização de serviços da atividade-meio e melhor resolubilidade da atividade-fim;

**IX)** Intervenção administrativa ou judicial na gestão hospitalar de prestadores hospitalares que são referência para o SUS, nos casos justificados por prévio relatório de auditoria assistencial;

**X)** Criação do PRO-HOSP Gestão Compartilhada, PRO-HOSP Contingencial, PRO-HOSP Materno-Infantil, PRO-HOSP Urgência e Emergência, PRO-HOSP Incentivo, com o objetivo de promover a regionalização, reduzir os vazios assistenciais e fortalecer as Redes de Atenção à Saúde (RAS) prioritárias no Estado de Minas Gerais pela SES/MG;

**XI)** Criação do Grupo de Estudos para implantação de cargos e carreiras dos profissionais da Estratégia Saúde da Família no âmbito regional;

**XII)** Aumento do número de leitos especializados (UTI) na região de saúde, por critérios técnicos;

**XIII)** Atualização e modernização, conforme exigências legais, dos estatutos e regimentos dos prestadores, com definição dos papéis de cada um dos atores;

**XIV)** Reuniões junto ao TRT-MG, para ponderação de valores constitucionais com aparente colidência (execuções trabalhistas versus manutenção das atividades de assistência hospitalar) nos casos de insolvência dessas unidades hospitalares de referência, com a finalidade de formar um fundo para esses pagamentos e reunir os processos de execução para a não penhora de bens e rendas;

**XV)** Otimização dos Comitês Gestores das Redes de Urgência e Emergência;

**XVI)** Criação do Núcleo de Atendimentos das Demandas Judiciais (NAJs) pela SES/MG;

**XVII)** Revisão dos contratos de prestação de serviços médicos hospitalares, com indução para proposta de orçamentação global 100% SUS;

**XIX)** Redução da judicialização das demandas;

**XX)** Acesso ao banco de dados de regulação dos leitos assistenciais em todo o estado pelos Promotores de Justiça, por meio de login e senha, visando à atuação refletida nos casos concretos de solicitação de acesso aos serviços;

**XXI)** Fortalecimento da Atenção Básica a partir dos indicadores de saúde municipais, disponibilizados pelas Notas Técnicas (NT) e pela Sala de Situação de Saúde do Ministério da Saúde;

**XXII)** Reestruturação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) a partir da publicação da Política Estadual de Saúde Mental, com estratificação da rede em cada uma das regiões de saúde;

**XXIII)** Publicação de ato normativo pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, para atuação prioritizada coletiva dos órgãos de execução na tutela do direito à saúde;

**XXIV)** Criação da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos, por ato conjunto do Estado de Minas Gerais e da Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, presidida pelo Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional, com participação obrigatória do CAO-Saúde, nos assuntos de maior relevância institucional;

**XXV)** Estratégia do cofinanciamento tripartite da Retaguarda Hospitalar de Urgência e Emergência, referência regional, com indução para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pelo custo real do serviço SUS, na proporção de 50% (Ministério da Saúde), 25% (Secretaria de Estado de Saúde) e 25% (conjunto de municípios da região), por meio do Termo de Cooperação Técnica e Financeira entre Entes Públicos (art. 30, inciso VI, e 241 da Constituição Federal), com participação de todos os Promotores de Justiça de Defesa da Saúde como intervenientes;

**XXVI)** Regulamentação do “vaga zero” pelo Sistema de Saúde, evitando-se as tensões entre os órgãos;

**XXVII)** Indução para operacionalização do complexo regulador único, integrado pela Rede-SAMU e pelas Centrais de Regulação Assistencial de Urgência e Emergência;

**XXVIII)** Regulamentação da “compra privada” de leitos hospitalares, na forma do Direito Administrativo Constitucional;

**XXIX)** Criação da Sala de Situação Municipal (portal eletrônico), pela SES-MG, com indicadores assistenciais e financeiros atualizados;

**XXX)** Fortalecimento da gestão associada, por meio dos consórcios de saúde, com indução para migração dos consórcios administrativos para públicos;

**XXXI)** Termo de Cooperação Técnica (TCT), celebrado pelo MPMG, pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais e pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais, tendo como objeto o Curso de Especialização em Direito Sanitário, atualmente na 7ª edição, permitindo-se a capacitação, por meio da participação não onerosa de membros e de servidores do Ministério Público com atuação no direito à saúde;

**XXXII)** Estratégia de atuação, coordenada e operacional, dos membros do Ministério Público no combate ao *Aedes aegypti*, erigida à condição de Plano Geral de Atuação 2016-2017;

**XXXIII)** Articulação institucional com a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), visando à participação das empresas concessionárias de rodovias federais no cofinanciamento da Retaguarda Hospitalar de Urgência e Emergência;

**XXXIV)** Articulação institucional com a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas de Minas Gerais, visando à participação das empresas concessionárias de rodovias estaduais no cofinanciamento da Retaguarda Hospitalar de Urgência e Emergência, bem como à inclusão dessas condicionalidades nos futuros editais de concessão;

**XXXV)** Criação da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT) pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, com participação do CAO-Saúde na sua

composição, visando à incorporação, exclusão e alteração dos medicamentos no âmbito do SUS/MG;

**XXXVI)** Criação do Núcleo de Apoio Técnico em Saúde (NATPRE), como estratégia de qualificação da atuação do Ministério Público, antecedente à judicialização, em que o conjunto dos municípios da comarca oferecem uma estrutura mínima, composta por um profissional médico e um farmacêutico. A estratégia, celebrada por Termo de Cooperação Técnica (TCT) com a Procuradoria-Geral de Justiça, com o CAO-Saúde e com a Promotoria de Justiça interessada, é instituída por decreto pelo prefeito municipal, acompanhada do termo obrigatório de “Inexistência de Conflito Ético” pelos profissionais de saúde da rede pública de Saúde, que serão disponibilizados para esse encargo. Cria-se a Rede NATPRE e o e-NATPRE, com indução de capacitação de seus profissionais pelo Telessaúde do Ministério da Saúde;

**XXXVII)** Criação das Coordenadorias Regionais de Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CRDS), em cada uma das 13 Regiões de Saúde Ampliadas, com funções e atribuições regulamentadas;

**XXXVIII)** Atualmente encontra-se em construção a estratégia do blitz da Saúde, que visa à celebração de Cooperação Técnica e Financeira dos consórcios públicos de saúde, em cada uma das regiões de saúde, visando, por meio de contrato de rateio, a disponibilizar às Coordenadorias Regionais de Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CRDS) estrutura mínima de veículo caracterizado, motorista e profissional médico auditor, para efetiva fiscalização, por meio de formulários eletrônicos, previamente elaborados, dos desvios ou iniquidades financeiras de saúde, inicialmente no nível hospitalar privado, contratado com o Sistema Único de Saúde (SUS), recebedores de recursos públicos de saúde, a qualquer título, dos fundos de saúde (federal, estadual e municipal).

## 11. Considerações finais

A Mediação Sanitária é uma estratégia que gera valor tanto para a sociedade, quanto para o sistema de saúde e judicial. Essa conclusão decorre dos muitos produtos de transformação da realidade social, resultantes das 116 reuniões de mediação sanitária já realizadas pelo MPMG/CAO-Saúde, desde sua criação, em 2012. Possui um fértil campo jurídico-sanitário para a atuação resolutiva, refletida, coordenada, solidária, operacional e sistêmica do Ministério Público, sobretudo pelos graves desafios na operacionalização prática do direito à saúde, concebido como um Sistema Único de Saúde de corresponsabilidades, guindado ao status de relevância pública constitucional. As diversidades regionais, a universalidade do acesso igualitário, a integralidade do atendimento e a participação qualificada da sociedade reforçam a instituição dessa estratégia democrática, diminuindo, como afirma Paulo Freire, “a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma, que num dado momento, a tua fala seja a tua prática”.





LIBERTAS  
QVIA SERA  
TAMEN

MINIS  
PAIS



# **A AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA TUTELA ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA VIABILIDADE**

**Fernanda Aparecida Mendes Silva Garcia Assumpção<sup>6</sup>  
Christiana Noronha Renault de Almeida<sup>7</sup>**

<sup>6</sup> Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Professora de Direito Ambiental e Minerário da Faculdade de Direito Milton Campos. Professora em cursos de pós-graduação lato sensu na PUC Minas e UNA. Coordenadora da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais da Faculdade Milton Campos, em convênio com o Ministério Público da Comarca de Nova Lima.

<sup>7</sup> Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Professora de História do Direito e Hermenêutica da Faculdade Milton Campos. Professora integrante do projeto de extensão Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais.



## Introdução

Na abordagem dos métodos de autocomposição de conflitos, mediação e conciliação, há a previsão, na Lei n. 13.140/2015, da possibilidade de seu uso pela Administração Pública, mediante a formação de câmaras na esfera da Advocacia-Geral da União, medida a ser devidamente regulamentada, no que tange ao seu funcionamento e abrangência.

É preciso verificar a sua aplicação nos conflitos de cunho socioambiental, seja no exercício do poder de polícia preventivo (licenciamento ambiental) ou no repressivo (infrações administrativas).

Para uma reflexão breve, foi abordada como premissa maior a necessária consolidação do interesse público e o exercício legítimo da administração pública, conforme Hegel. Posteriormente, analisa-se o tratamento legal dos métodos de autocomposição no Código de Processo Civil e na Lei n. 13.140/2015. Por fim, verifica-se como ocorrerá a aplicação de tais métodos na seara administrativo-ambiental.

## 2. A Administração Pública: o Estado, o interesse público, o interesse da Administração Pública e os princípios do direito administrativo

O Estado, como entidade, é entendido de inúmeras maneiras, conforme o marco teórico. Rousseau, por exemplo, entende como sendo decorrente de um contrato social, em que há um compêndio de vontades individuais. O preâmbulo<sup>8</sup> da Constituição da República de 1988 reflete uma visão orgânica do Estado, de forma que a vontade do povo se consolida por meio de seus representantes.

Reafirma, no parágrafo único do artigo 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Como objetivos fundamentais, elenca, em seu artigo 3º:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

<sup>8</sup> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - *promover o bem de todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, é possível afirmar que, pela norma constitucional, o Estado representa o interesse da nação, sendo esta, por sua vez, composta por povo e território. E, para que tal interesse se concretize, é constituído um governo, por representantes do povo, que determinará as regras e administrará sua execução, viabilizando a vida em sociedade.

É preciso refletir, no entanto, sobre o papel do Estado, especificamente da Administração Pública e a relação deste com o povo na construção das normas e na administração geral.

Em um pensamento dialético e sistêmico, Hegel define o Estado como uma decorrência lógica do povo.

É portanto o processo da história universal que produz paulatinamente as formas de Estado que correspondem às características próprias de cada povo: a condição individual de um Estado depende sempre de tais condições históricas” (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999, p. 74).

Desse modo, haverá sempre uma síntese, para a qual terá uma antítese, e nova síntese (tese), sucessivamente.

Pode-se afirmar que o Estado é decorrente do Espírito de um povo, sendo este considerado a concretude da consciência em si e para si (conforme Hegel), dentro da qual há o reconhecimento pelos demais, para a sua completa realização. Este Espírito não é a simples junção da singularidade individual dos membros do povo, mas uma abstração da vontade decorrente da história deste. É composto por diversos círculos particulares (diversas funções do Estado), os quais devem estar harmônicos com o todo, sendo estes as engrenagens diversas que fazem com que o Estado dê impulsão às suas atividades<sup>9</sup>.

Nesta identidade única da vontade do povo e do Estado, entende-se que o descontentamento de um indivíduo (ou muitos) não representa a alteração da vontade do todo, a qual se altera somente com a evolução da história e a concretização de novas regras e vontades, em dialética. A vontade popular, separada do contexto do Estado, é despida de conteúdo, permanecendo inefetiva, enquanto não obtiver a forma orgânica.

<sup>9</sup> Lefebvre e Macherey explicam: “Na medida em que eles constituem-se como membros de um organismo cuja coesão é a condição mesma de suas existências, os indivíduos singulares são postos sob a dependência de um tal poder do qual não podem se desligar, sob pena de por novamente em questão a própria sobrevivência deles. É a isso que Hegel chama, no início do parágrafo 279 (Texto 14), ‘idealidade’ do Estado que se desenvolve e age como um único indivíduo, arrastando consigo todos os seres que ele reúne em sua indivisível vontade”. (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999, p. 84).

As adequações dialéticas entre a vontade orgânica (sedimentada em normas) e a alteração requerida pela vontade popular legítima se dão por meio das mediações<sup>10</sup>, que são atuações dos representantes do Estado na conseqüente alteração legislativa e axiológica da administração pública, por meio dos representantes do povo<sup>11</sup>.

No entanto, a grande preocupação é quanto à legitimidade e impessoalidade de tais mediações (para alterações legislativas), devendo ocorrer respeitando o bem comum, uma vez que os governantes, ocasionalmente, tomam para si a máquina administrativa, fazendo lei a partir das aspirações e interesses de grupos determinados. Hegel considera que, ocorrendo tal cooptação, está-se diante de uma sociedade civil anárquica, que anula o Estado, causando grande desordem, ensejando, por sua vez, intervenções para a restauração da verdadeira administração pública, em prol do interesse público.

De forma harmônica com esta concepção, a Constituição da República de 1988 elenca princípios sob os quais devem estar pautados os atos administrativos da Administração Pública, quais sejam:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O princípio da legalidade representa, sobretudo, a segurança jurídica, visto que não poderá o administrador público criar regras e aplicá-las de maneira retroativa, nem resolver questões pontuais sem a estrita observância de normas previamente existentes. A impessoalidade demanda do agente público uma atuação afastada do atendimento a interesses particulares, devendo tratar a todos de maneira igual (de forma isonômica). A moralidade pressupõe o atuar ético dos agentes públicos, tendo em vista suas relações com o administrado e também na esfera interna; na visão hegeliana<sup>12</sup>, é resultante da própria evolução e

<sup>10</sup> Lefebvre e Macherey explicam: “Do ponto de vista do interesse geral, todavia, os indivíduos particulares não podem ser recuperados tais como são: seu significado é invertido a partir do momento em que são subordinados a um objetivo comum. Praticamente, isso quer dizer que devem ser submetidos à vigilância e ao controle do poder soberano. Como são exercidos esse poder e esse controle? Eles são da competência do governo e da administração do Estado, que têm como encargo, em ligação constante com as instituições próprias à sociedade civil, regulamentar os negócios públicos, de maneira que seja eliminado todo risco de contradição entre o particular e o universal. Seu papel, diz Hegel, é a de ‘subsumir o particular sob o universal’, isto é, de levar em conta as exigências e as aspirações dos particulares, convertendo-as no sentido do interesse geral”. (LEFEBVRE; MACHEREY, 1999, p. 96).

<sup>11</sup> Infelizmente, esta representatividade não tem sido legítima, visto que os representantes do povo, ao invés de consolidar normas que refletem o interesse geral, aprovam regras que beneficiam grupos representados pelos eleitos, de maneira escusa e desleal.

<sup>12</sup> Lefebvre e Macherey (1999, p. 65) explicam: “O Estado ‘sai’ da sociedade

existência do Estado, ou seja, sua ausência significa, na verdade, o regresso a uma etapa em que ainda não há que se falar em sua formação, sendo a *Sittlichkeit*, o meio e o fim deste. A publicidade é constitucionalmente prevista como a obrigatoriedade de tornar públicos em geral os atos praticados. Por fim, a eficiência prevê a realização e demonstração do melhor custo-benefício da atuação administrativa. Ao agir com respeito a todos os princípios, estará a Administração Pública sendo efetiva, no sentido do exercício das atribuições do Estado.

O Estado realizará, conforme visto, as mediações para a atualização dialética das normas, num trabalho constante de manter-se legítimo, com a abrangência dos interesses gerais. Tecidas tais considerações, demonstra-se imprescindível o exame da política ambiental, para a qual existem inúmeros embates de interesses de grupos determinados, os quais não podem coincidir com o interesse geral. Este consigna-se em que deve ser a administração pautada na possibilidade da intervenção no meio ambiente, de forma a mantê-lo resiliente, ou com a devida contraprestação, e no sentido de implementar métodos que prolonguem a existência de todas as formas de vida na Terra, concomitantemente ao fato de ser economicamente viável e socialmente aceito.

### **3. A tutela administrativa do meio ambiente por meio da autocomposição, na seara administrativa, conforme a Lei n. 13.140/2015 e o NCPC**

A autocomposição é a forma de resolução de conflitos de maneira extrajudicial ou judicial, por meio de mediação ou conciliação, sendo métodos em que a voluntariedade é fator essencial, seja na adesão das partes envolvidas, seja no seu desenvolvimento e término positivo ou negativo. É a possibilidade de se resolver a questão sem uma sentença judicial. Assumpção explica:

A conciliação, na teoria, tem uma similaridade grande com a mediação, devido à presença de um terceiro imparcial, o qual atua para facilitar a realização de um acordo entre as

civil por intermédio da corporação. Como indica o parágrafo 256, 'esse desenvolvimento da *Sittlichkeit*, da ética social imediata, que passa pela cisão da sociedade civil burguesa e vai até o Estado – que se verifica ser seu verdadeiro fundamento – e que constitui, sozinho, a prova científica do conceito do Estado'. O Estado é, ao mesmo tempo, resultado de todo o processo da *Sittlichkeit* e aquilo que dá base a esse processo. O desenvolvimento da *Sittlichkeit*, que é o resultado de todo o ciclo do direito ao qual dá base a esse processo. O desenvolvimento da *Sittlichkeit*, que o resultado de todo o ciclo do direito ao qual confere uma justificação retrospectiva, é ele próprio um ciclo que encontra seu fundamento em sua meta, em sua finalidade. No momento em que o ciclo termina, seu desenrolar se apresenta em sentido exatamente inverso ao do percurso que revelou progressivamente seu conteúdo racional, e então, 'é a própria ideia do Estado que se divide nesses dois momentos, o da família e o da sociedade civil. Tudo se passa como se o Estado já estivesse presente em si nessas duas primeiras formas de *Sittlichkeit*, pois elas já expunham a ideia do Estado de uma maneira que ainda não estava completamente resolvida e, em razão dessa insuficiência, devia se submeter à prova da mediação e da superação, antes de chegar à efetividade.

partes. No entanto, diferencia-se quanto ao seu objetivo, que é a pacificação social e a resolução da causa. Não se utiliza de métodos que possam 'esquentar' o debate entre as partes. Também quanto ao instrumento da intervenção, devendo propor formas para extinguir o conflito. Neste sentido, pode-se afirmar que é indicada para os casos como batidas de trânsito, quitação de dívida entre negociadores e outras hipóteses em que não haverá continuidade no relacionamento das partes. Aquele conflito foi pacificado e não há risco de ser retomado, tendo em vista ter sido resolvido de forma imediata, sem tratamento da relação das partes. (ASSUMPÇÃO, 2011, p. 40).

A conciliação, então, é aconselhável quando há conflito entre pessoas em que não há uma relação duradoura, enquanto a mediação visa a melhoria da relação entre as partes. Nesse sentido, Assumpção explica sobre mediação:

É o método mais complexo e mais difícil de ser instituído, uma vez que busca o aprofundamento no conflito, para seu entendimento e a construção de um acordo entre as partes, devendo o terceiro (mediador) apenas interceder para a realização de um diálogo transparente, aberto e contínuo. Por isso, é recomendável em casos onde as partes continuarão a ter um relacionamento ou quando o objeto do conflito interessa também à coletividade, a qual não teve voz no diálogo, porventura existente em outros métodos de resolução de conflito (judicial ou não). Como se trata de um método científico de conhecimento e tratamento do conflito, todas partes direta e indiretamente interessadas devem ser escutadas, ou pelo menos, ter seus interesses representados. (ASSUMPÇÃO, 2011, p. 47-48).

É importante frisar que o grande ganho da mediação em relação à jurisdição é, essencialmente, a sistemática dialógica das provas e contraprovas, e não a dialética probatória processual comum. Nesse paradigma, a verdade real do conflito é mais facilmente identificada e tratada, chegando-se a uma solução técnica (ambiental) e jurídica que representará mais ganhos ao meio ambiente e consequente proveito ao interesse geral.

Porém, é preciso vislumbrar as searas de abrangência da questão ambiental: cível, penal e administrativa, as quais incidem cumulativamente em um mesmo fato, conforme parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição. Para cada uma das matérias, será dado um tratamento diferenciado. Enquanto na esfera cível é plenamente viável a submissão do conflito a uma câmara de mediação e conciliação, e na penal, há possibilidade de transação, suspensão condicional do processo, dentre outros, na seara administrativa há dois óbices ao seu manejo, quais sejam, a aplicação do princípio da legalidade e o melindroso uso da discricionariedade pelo agente público.





No que tange à tutela administrativa, há que se valer do artigo 70 da Lei n. 9.605/98:

*Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.*

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Também há que se falar em conflito socioambiental, na seara administrativa, quando da realização do licenciamento ambiental de atividades. O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, levando-se em conta as normas jurídicas e técnicas a respeito. Há, porém, conflitos de ordem interpretativa da norma e de entendimento quanto à técnica a ser aplicada, no que tange ao posicionamento do órgão licenciador e intervenientes e o empreendedor. Assim, há que se concluir que a licença ambiental é ato administrativo *sui generis*, uma vez que em parte é vinculado e, em parte, discricionário, como na imposição das medidas compensatórias e mitigadoras.

Assim, é possível admitir a existência de conflito socioambiental, no âmbito administrativo, em dois momentos: no licenciamento ambiental e quando da autuação por suposta infração administrativa, com penalidade aplicada.

Porém, há que se vislumbrar, como forma de resolver a questão, de maneira extrajudicial, a negociação ou então, a autocomposição, que, pelo Código de Processo Civil e a Lei n. 13.140/2015, é representada pela conciliação e mediação.

Cândido Rangel Dinamarco, Ada Peligrini Grinover e Antônio Carlos de Araújo Cintra, na clássica obra Teoria Geral Processo, explicam:

*Sendo disponível o direito material, admite-se a autocomposição, em qualquer de suas três formas clássicas: transação, submissão, desistência (e qualquer uma delas pode ser processual ou extraprocessual). Em todas essas hipóteses, surge um novo preceito jurídico concreto, nascido da vontade das partes (ou de uma delas), e que irá validamente substituir aquela vontade da lei que ordinariamente derivava do encontro dos fatos concretos com a norma abstrata contida no direito objetivo. [...]*

*A autocomposição, cujas principais modalidades são a conciliação e a mediação, utiliza um terceiro facilitador para ajudar os próprios interessados a solucionar seu conflito. A conciliação tende a obtenção de um acordo e é mais indicada para conflitos que não se protraíam no tempo (acidentes de veículos, relações de consumo). A mediação visa prioritariamente a trabalhar o conflito, constituindo na busca de um acordo objetivo secundário, e é mais indicada para conflitos que se protraíam no tempo (relações de vizinhança, de família ou entre empresas etc.). A autocomposição é instrumento precipuamente voltado à pacificação social<sup>13</sup>, mais que a própria sentença, pois lida com o conflito sociológico e não apenas com a parcela de conflito levada em juízo. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2012, p. 38, grifo nosso).*

Quanto à instauração da Câmara de Autocomposição de conflitos envolvendo os entes públicos, na Advocacia Geral (da União ou dos Estados), há que se considerar a possível incongruência com os princípios instituídos no artigo 166, bem como no §5º do artigo 167 e no artigo 172 do CPC<sup>14</sup>.

O Código de Processo Civil, artigo 174, prevê a instituição de câmaras de mediação e conciliação, para solução consensual de conflitos, envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, no âmbito da Administração, bem como promover a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Nesse sentido, no que tange à problemática ambiental, é possível verificar, quando do licenciamento ambiental, verdadeiro diálogo entre o empreendedor e o órgão ambiental, de forma a, atendendo ao interesse público, escolherem-se formas de implementação, compensação e mitigação dos impactos ambientais e sociais. Mas, no que tange à tutela administrativa repressiva (infração administrativa), somente o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) é previsto em lei, como forma de reduzir a pena de multa, visto que a recuperação do meio ambiente será efetivada.

13 Nesse sentido, a autocomposição condiz com os enunciados do Preâmbulo da Constituição da República e com os objetivos desta, descritos no artigo 3º.

14 Artigo 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia de vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

Porém, ao analisar a Lei n. 13.140/2015, verifica-se que foi instituída uma forma de autocomposição de conflitos envolvendo interesse público, que, a princípio, é indisponível. Diz o artigo 32 da citada lei:

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;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares. (BRASIL, 2015).

A procuradora da Advocacia-Geral da União, Letícia Balsamão Amorim, nos autos 3429-25.2016.4.013823, expôs entendimento sobre o não cabimento dos métodos de autocomposição antes da regulamentação da matéria. Vejamos:

Considerando a indisponibilidade do interesse público, em regra, não será possível a conciliação nos feitos envolvendo este ente federal.

No entanto, é preciso destacar que a Lei nº 9.469/97 prevê a possibilidade de realização, no âmbito da Advocacia-Geral da União, de acordos e/ou transações, estabelecendo algumas condicionantes para viabilizar a sua celebração. E, recentemente, a Lei nº 13140/2015 (*Lei da Mediação*) trouxe nova redação a alguns dispositivos da Lei nº 9469/97.

Artigo 167. [...] §5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do caput, se advogados, estão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenham suas funções.

Artigo 172. O Conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do término da última audiência em que atuara, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Contudo, é preciso salientar que as conciliações e acordos encontram-se momentaneamente suspensos, por determinação superior da Procuradoria-Geral da União, até a edição e publicação da necessária regulamentação da legislação acima mencionada.

Assim, comente após a edição de Decreto regulamentador da Lei nº 9469/97, com a redação dada pela Lei nº 13140/2015 (Lei da Mediação), será possível a celebração de acordo pelo ente federal.

É preciso reconhecer que a Lei n. 9.469/97 se presta a regulamentar a atuação da Advocacia-Geral da União, dando poderes ao Advogado-Geral para determinar transações e acordos, inclusive em sede judicial. E também prevê a organização de uma câmara para deliberar sobre propostas e fechamento de acordos.

Nesta senda, há que se admitir a busca do interesse geral, da atuação deste órgão como um das partes componentes do todo – Estado – aplicando, além do princípio da legalidade estrita, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, do princípio da eficiência, na busca da efetividade da gestão para o bem geral.

Assim, visando buscar a efetividade do interesse público, a norma regulamentou o uso dos princípios que relativizam a legalidade estrita, nas mãos do Advogado-Geral da União, o qual, mediante parecer devidamente fundamentado, pode aplicar a razoabilidade e a eficiência para justificar posição não coerente, diretamente, com a aplicação da lei, a fim de alcançar objetivo mais nobre, contemplado em normas aparentemente conflitantes.

Tendo a Política Nacional do Meio Ambiente formada por instrumentos, inscritos no artigo 9º da Lei n. 6.938/81 (dentre eles, as penalidades administrativas e o licenciamento ambiental), como objetivo e diretriz a gestão em prol do desenvolvimento sustentável, há que se justificar, pela razoabilidade, a transação em torno do assunto, a fim de ganhar eficiência. Nesse sentido, há o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, que tem natureza jurídica de contrato, o qual é negociado com o cidadão/empreendedor, a fim de manter a atividade econômica, mas exigindo que esta faça adequações imediatas para que não haja prejuízos ambientais. Também há previsão da conversão da multa administrativa em projetos de melhoria da qualidade ambiental, recentemente admitida na legislação federal.

Nesse sentido, o artigo 35 da Lei n. 13.140/2015 prevê a possibilidade de transação de conflito, por adesão dos interessados, pautando-se em parecer do Advogado-Geral, escorado em determinação dos

tribunais superiores, ou parecer deste, aprovado pelo chefe do ente federativo. O aderente, no entanto, terá que renunciar à ação judicial porventura existente. Assim, se houver alguma questão de direito ambiental que tenha sido pacificada pelos tribunais superiores, ou sob a aprovação do chefe do ente federativo, de parecer do Advogado-Geral, poderá haver transação. Não se trata, portanto, de autocomposição, conforme previsto no CPC, que são conciliação e mediação. Estes métodos, conforme se encontra bem contemplado em normas, não cabe nos conflitos ambientais, resumindo-se, nessa temática, apenas a transação, por adesão e à assinatura do TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, que é, na verdade, negociação ou adesão a uma proposta do órgão competente.

Ademais, a grande questão na Lei n. 13.140/2015 é quanto à formação de câmaras de conciliação e mediação pelos funcionários públicos da AGE – Advocacia-Geral do Estado ou AGU – Advocacia-Geral da União. Se tais métodos de autocomposição exigem, em sua concepção, que haja um terceiro imparcial e a observância dos princípios transcritos no artigo 166 do CPC, é de se perguntar como justificar a sua existência sem este. É de se perquirir se estar-se-ia diante de verdadeira negociação. Esta, conforme Fisher e Ury (1995), “é um processo de comunicação bilateral, com o objetivo de chegar a uma decisão conjunta”. Porém, não faz parte dos instrumentos de autocomposição implementados pelo Novo Código de Processo Civil. Os procuradores da AGE, lotados na possível câmara, ainda pendente de regulamentação, ficarão impedidos de advogar, conforme §5º do artigo 167 e artigo 172 do CPC.

Tal órgão ainda não foi regulamentado, nem na seara federal, nem na estadual. Porém, há a preocupação quanto ao cumprimento dos princípios da imparcialidade, autonomia da vontade.

#### 4. Conclusão

O conflito socioambiental tem características peculiares, como a indisponibilidade do direito e a formação de um polo de interessados que, considerando-se o viés difuso, é indeterminável. Ou seja, não pode haver concessões com o Direito Ambiental, não podendo o poder público titular de sua gestão, dispensar alguém de proteger, recuperar e manter a qualidade ambiental. Também não é possível determinar, de antemão, quem serão os convidados para participar da mediação, quando se trata da tutela cível, pois a recuperação ambiental é direito da presente e de todas as futuras gerações. Assim, uma mediação ou conciliação em torno dessa



temática enseja, pelo menos, a participação do Ministério Público, uma vez que este, em conformidade com o artigo 129 da Constituição da República, tutela os interesses difusos, em especial, do meio ambiente.

Na esfera administrativa, quando se trata do poder de polícia preventivo (licenciamento ambiental), haverá clara possibilidade de negociação (que já acontece regularmente), bem como a mediação e conciliação, desde que efetivada por terceiro imparcial, e não em câmara formada pelos próprios integrantes do poder público, a fim de caracterizar efetivamente tais métodos de resolução de conflito.

Quanto à aplicação da Lei n. 13.140/2015, no que tange à autocomposição dos conflitos socioambientais, somente após a efetiva regulamentação será possível vislumbrar as hipóteses de cabimento, as quais devem se circunscrever à forma e prazos para que o infrator se enquadre na legalidade, e nunca na renúncia, pelo agente público, da proteção, promoção, gozo e recuperação do meio ambiente.

A transação, contudo, pode ser realizada, com a simples adesão do infrator ou empreendedor em vias de licenciamento, mediante prévio parecer do Advogado-Geral, fundamentado em decisões dos tribunais superiores ou com a aprovação do chefe do ente federativo.

Afora estas hipóteses, apenas o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta (negociação ou imposição de ato administrativo com a simples adesão) e a negociação de medidas compensatórias e mitigadoras, em sede de licenciamento ambiental podem ser utilizados.

A formação de câmaras na seara das Advocacias-Gerais não se coaduna com o princípio da imparcialidade, tão emblemático e representativo da função do mediador e conciliador, os quais têm papel crucial nos métodos de autocomposição.

## 5. Referências

ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes Silva Garcia. **O método técnico-jurídico na resolução dos conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: edição própria, 2012. (Apoio institucional: Faculdade Milton Campos).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>. Acesso em: 4 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Lei de Mediação. 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: 4 maio 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

FISHER, R.; URY, W. **Como chegar ao sim: a negociação de acordos e concessões**. Rio de Janeiro: Imago, 1985.

LEFEBVRE, Jean-Pierre; MACHEREY, Pierre. **Hegel e a sociedade**. Trad.: Christina Ferreira Stummer; Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Discurso Editorial, 1999.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; NIELSEN, Flávia Angeli Ghisi; MARTINS, Talita Mauad (Orgs.). **Negociação: conceitos e aplicações práticas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

**AS TEORIAS DA MEDIAÇÃO E A ATUAÇÃO  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**Andressa de Oliveira Lanchotti**  
**Julia Vilela Carvalho**



Os conflitos de interesses são inerentes a qualquer relação de autoridade e, portanto, a qualquer sociedade organizada, sendo de especial interesse para a democracia, na medida em que possuem a função de questionar a legitimidade dos poderes exercidos pelos líderes, tornando-os precários e provisórios (DELGADO; PEREIRA, 2016, p. 58). Nesse sentido, as práticas referentes à resolução de disputas têm sido amplamente estudadas por diversos campos do conhecimento, não apenas pelo direito, mas também pela psicologia, pela sociologia e por muitos outros.

Os mecanismos alternativos de solução de controvérsias, em contraste com o método judicial, mostram-se mais adequados para incentivar o diálogo social, incrementar as possibilidades de acordo e garantir maior satisfação para ambas as partes (DELGADO; PEREIRA, 2016, p. 59).

Dentre as diversas correntes que se voltaram ao tema, o realismo jurídico norte-americano teve grande importância por ter realizado estudos visando à criação de uma jurisprudência da resolução de disputas e à realização de uma análise sistematizada das instituições envolvidas nesses processos (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 2).

Nesse contexto, a cientista política norte-americana Mary Parker Follet identificou três modos típicos de resolução de conflitos, quais sejam a dominação,

o compromisso e a integração. As duas primeiras formas, mais conhecidas, envolvem a imposição das vontades de uma das partes sobre a outra (no caso da dominação) ou o compromisso, como o nome já sugere, em que ambas as partes abdicam de certas pretensões para encontrar um acordo que satisfaça parcialmente a todos (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 3). O terceiro modo de resolução, a integração, é menos difundido, porém extremamente efetivo. Desse modo, a solução do conflito passa por um manuseio dos valores e das opiniões iniciais das partes, de forma que possam chegar a um acordo, construído em conjunto, que satisfaça integralmente todas as suas necessidades (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 3).

Partindo de uma perspectiva voltada ao comportamento de cada parte, Morton Deutsch identificou que existem dois modos distintos de se lidar com conflitos, que seriam a cooperação e a competição, modelo que foi ampliado e hoje engloba também a acomodação, a fuga e o compromisso (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 3).

Esses modelos, idealizados e desenvolvidos em universidades norte-americanas, demonstraram a necessidade da criação de práticas específicas e sistematizadas para a resolução de conflitos, dando origem à teoria de *problem solving*, que introduziu na resolução de conflitos diversos pilares como o enfoque

em interesses e necessidades das partes, os ganhos mútuos, a presença de neutros facilitadores, entre outros (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 4).

Uma célebre publicação dos professores da Universidade de Harvard, Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton, – denominada *Getting to Yes: Negotiation Agreements Without Giving In* – esclarece os princípios supracitados, assim como outros que são essenciais às teorias da negociação e da mediação. A partir dessa publicação surgiu a Escola de Harvard, que, ao contrário do que muitos pensam, não é uma teoria em si, mas um estudo sistematizado das diversas teorias existentes relativas à resolução consensual de conflitos (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 8).

Apesar de ter-se voltado primariamente às práticas relativas à negociação, o Programa de Negociação (PON) da *Harvard Law School* encorajou entre seus alunos o estudo da mediação, com o objetivo de incorporação de algumas de suas práticas, de modo a garantir que as negociações se tornassem tão eficientes e criativas quanto possível (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 8).

Nesse contexto, a difusão do estudo da mediação, iniciada em Harvard, em conjunto com o desenvolvimento da justiça comunitária e a resolução consensual de conflitos trabalhistas iniciaram um movimento de resgate da mediação nos Estados Unidos (FALECK, TARTUCE, 2014, p. 6-7), ampliando, dessa forma, o seu estudo.

A mediação pode ser entendida como uma forma de desenvolver as capacidades comunicativas para auxiliar ambas as partes do conflito e não apresenta soluções preconcebidas, visando a elaboração de um processo com a participação efetiva das partes diretamente envolvidas (DELGADO; PEREIRA, 2016, p.59).

A partir do movimento norte-americano, outros países passaram a dar maior importância aos “métodos alternativos” de resolução de conflitos, notadamente à mediação. Nesse contexto, alguns psicólogos criticam esta abordagem focada em interesses, por ser um modelo demasiadamente racionalista, pois ela presume que é possível uma mudança completa de foco, de hostilidades pessoais para problemas e interesses concretos, e que os indivíduos não serão distraídos por suas emoções (HOFFMAN, WOLMAN, 2013, p. 760).

Existem dois tipos principais de mediação no que diz respeito à estrutura: a institucional e a cidadã (ou comunitária, como chamada pelos norte-americanos). A primeira possui mediadores que cumprem um trabalho específico a serviço de sua instituição, possuindo caráter mais técnico, com mediadores especializados e que possuem educação formal na matéria. A mediação cidadã, em contraste, é usualmente proposta por associa-

ções livres ou pelos próprios membros de determinada comunidade para solucionar conflitos daquela comunidade de maneira menos técnica, porém contando com maior integração dos membros da sociedade (OLIVEIRA, 2013, p. 5).

A seguir, abordaremos as duas principais escolas que surgiram nos Estados Unidos a partir desse resgate, a mediação narrativa e a mediação transformativa.

A mediação narrativa, corrente fundada por Sara Cobb, parte de uma perspectiva amplamente influenciada pela filosofia da linguagem e traz em seu ponto focal uma crítica à suposta neutralidade, que seria qualidade fundamental a qualquer mediador. Ademais, a teoria traz uma mudança fundamental no entendimento do papel do discurso na sociedade, passando a vê-lo como um instrumento de criação da realidade, e não de mera representação (COBB, RIFKIN, 1991, p. 39).

A teoria da mediação narrativa foi amplamente desenvolvida baseando-se em entrevistas com mediadores e em análises das transcrições de mediações ocorridas em diversas comunidades, com partes e mediadores distintos umas das outras.

Ao analisar tais documentos, a autora observou a falta de definições amplamente aceitas e pesquisas aprofundadas com foco em conceitos como “empoderamento”, “controle do processo” e “neutralidade”, os quais são constantemente evocados nos artigos analisados e pelos próprios mediadores (COBB, 1993, p. 249).

Segundo Cobb,

participação/empoderamento, podem ser entendidos, usando a teoria narrativa, como uma função das estruturas e dinâmicas narrativas que regulam a transformação de histórias e a evolução de significados. (COBB, 1993, p. 250).

A autora propõe, portanto, uma definição de empoderamento baseada em práticas discursivas que ampliem a participação das partes, de modo que se possa criar conjuntamente uma história mutuamente aceita (COBB, 1993, p. 250). As pesquisas conduzidas mediante transcrições de diversas sessões de mediação mostram que, em 75% dos casos, mesmo que as partes consigam chegar a um acordo, os termos desse são largamente ditados pela primeira história ouvida no curso da mediação, a qual é chamada “narrativa dominante” e direciona o restante das sessões (COBB, 1993, p. 250).

Essa situação ocorre porque, em diversos casos, uma das partes nem mesmo conta sua história, muito preocupada em negar ou refutar a versão do orador anterior, permitindo que sua história seja colonizada pela versão dominante e contribuindo para essa dominação na medida em que o indivíduo argumenta de acordo com parâmetros estabelecidos por outrem (COBB; RIFKIN, 1991, p. 53).

Outro ponto observado diversas vezes foi a distinção feita por mediadores entre o exercício de controle sobre o processo da mediação – considerado como uma ferramenta de empoderamento das partes – e o controle sobre o conteúdo da disputa, o qual não é aceito pelo modelo tradicional de mediação (COBB, 1993, p. 248). Mais uma vez, notou a autora que não podiam ser encontrados, na literatura, parâmetros que estabelecessem uma distinção entre o controle processual da mediação e o controle sobre a narrativa das partes (COBB, 1993, p. 249).

A neutralidade, principal corolário da mediação tradicional e foco da crítica da teoria narrativa,

[...] é muitas vezes entendida como um conjunto de características internas dos mediadores que servem para guiar um conjunto de práticas [de forma que] os próprios mediadores possuem um vocabulário extremamente limitado para explicar como a neutralidade funciona. (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 152).

De acordo com Cobb e Rifkin (1991, p. 36), não existem estudos empíricos que documentem a prática da neutralidade em sessões de mediação, de forma que os trabalhos sobre o tema se baseiam em inferências, ou seja, na percepção das partes a respeito da neutralidade do mediador.

Durante as entrevistas conduzidas, a neutralidade foi apontada ora como um meio para o alcance da resolução do conflito, ora como uma qualidade-fim que deve ser inerente aos mediadores, podendo ser sinônimo de imparcialidade ou, em outros momentos, de equidistância (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 152).

A imparcialidade foi explicada pelos entrevistados como a habilidade de manter um relacionamento objetivo com ambas as partes, interagindo com essas na ausência de sentimentos, valores ou objetivos próprios (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 152). Nessa mesma perspectiva de imparcialidade, Habermas afirma que o objetivo da neutralidade deve ser produzir a “situação discursiva ideal”, qual seja, uma situação discursiva desprovida de processos ideológicos (COBB; RIFKIN, 1991, p. 42).

Já entre os que viam a neutralidade como equidistância, predominava a ideia de que o papel do mediador seria o de manter o equilíbrio de poder entre as partes, devendo, para tal, inferir quem seria o participante com mais poder e quem seria o mais frágil, de acordo com suas versões do problema (COBB, 1993, p. 247). Segundo Cobb (1993, p. 248), tais inferências violariam ambas as partes, uma vez que o balanceamento do poder exige que os mediadores construam versões fora daquelas contadas pelos participantes, de forma a presumir quem domina quem em cada situação.

A equidistância é um processo ativo por meio do qual se busca criar simetria, com os mediadores apoiando e encorajando os discursos dos participantes que consideram como mais frágeis (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 153). O modelo tradicional de mediação, portanto, cristaliza a autoridade e o privilégio dos mediadores, na medida em que o desequilíbrio de poderes é uma construção interpretativa desses sobreposta às histórias das partes (COBB, 1993, p. 248).

Dessa maneira, mediadores são orientados a manter sua imparcialidade e, ao mesmo tempo, a representar os interesses sub-representados das partes, o que dificilmente poderá ocorrer sem que o mediador controle o conteúdo da disputa (COBB, 1993, p. 249).

A noção de prejuízo está no cerne da diferença entre a neutralidade como equidistância e como imparcialidade. Quando se considera a imparcialidade, o prejuízo é visto como uma característica psicológica negativa, que leva o mediador a supervalorizar uma das narrativas. Na prática da equidistância, por outro lado, o prejuízo possui uma conotação positiva, pois a proximidade do mediador a uma das partes ajuda a estabelecer um balanço de poderes (COBB; RIFKIN, 1991, p. 44). A presença de noções distintas de prejuízo dificulta, portanto, que os mediadores avaliem e controlem suas próprias práticas de modo a garantir uma atuação “neutra” durante o processo (COBB; RIFKIN, 1991, p. 45).

Entretanto, essa visão de neutralidade pode conduzir a uma situação paradoxal, quando, em uma mesma sessão, aparecem circunstâncias as quais exijam, simultaneamente, a atuação imparcial e equidistante do mediador, uma vez que cada um dos aspectos da neutralidade conduz o mediador a intervenções opostas e não há uma diretriz que oriente os mediadores em tais casos (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 153). Paradoxos, definidos por Cobb como “ciclos recursivos e auto-perpetuantes de interação que contribuem para o estabelecimento e manutenção de posições contraditórias” (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 153), são sequências facilmente evitáveis, removendo-se os conceitos opostos de equidistância e imparcialidade do contexto da neutralidade.

As práticas sugeridas por Cobb têm como objetivo principal desfazer o paradoxo construído pelo conceito de neutralidade presente na mediação tradicional, na qual os mediadores priorizam ora a imparcialidade, ora a equidistância. Essa situação ocorre, em parte, em decorrência do processo estabelecido para a mediação, no qual os mediadores, em um primeiro momento, colocam-se em uma posição de ouvir as partes e não influenciar seus relatos, mas, ao perceber um desequilíbrio de poderes, passam a se aproximar de um dos participantes (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 154).

Dessa forma, na medida em que a equidistância encaminha os mediadores a uma postura de alinhamento com uma ou outra parte, e a imparcialidade dita que o acordo por eles redigido seja imparcial, ambas não podem coexistir no contexto da mediação (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 155). A análise de casos práticos demonstra que, durante as sessões privadas entre os mediadores, frequentemente são estabelecidos valores de juízo e uma das versões é mais aceita que as demais, em virtude do alinhamento prévio dos mediadores com determinada parte da disputa (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 158).

Já sob abordagem linguística, a mediação é vista como uma luta discursiva entre as partes para desestabilizar narrativas conflitantes, de forma que as narrativas menos coerentes acabam ensejando aos seus narradores menor direito de participação (COBB, 1993, p. 250). A este respeito, estudos mostram que as narrativas construídas durante o processo da mediação se desenvolvem interativamente, com o segundo orador estabelecendo conexões entre sua versão e o que foi dito anteriormente, de forma a ligar sua história à do primeiro narrador (COBB, 1993, p. 252).

Essa estrutura, como pode ser observado, contribui para a dominação da primeira narrativa, na medida em que as falas subsequentes são dominadas pela negação das narrativas anteriores, adotando-se posições negativas – atribuição pelo segundo orador de características negativas à história do primeiro – no lugar de positivas – falas construídas independentemente por cada indivíduo (COBB, 1993, p. 253). A legitimidade de uma narrativa requer posições discursivas positivas, de forma que as pessoas que adotam posições negativas – em geral, o segundo orador – são marginalizadas e deslegitimadas e, uma vez emprisonadas na posição negativa, têm dificuldade de construir posições alternativas para si (COBB, 1993, p. 253).

Contudo, mediadores focam suas intervenções em processos psíquicos, como emoções, valores e sentimentos, o que ofusca a discussão a respeito de relacionamentos, de maneira a dificultar a detecção de padrões. Esse foco exacerbado em questões internas ao indivíduo, mediante um vocabulário extremamente psicológico por parte dos mediadores, obscurece o papel do discurso nas sessões, maximizando padrões de comunicação adversariais e perpetuando o conflito, em lugar de solucioná-lo (COBB; RIFKIN, 1991, p. 60).

Nesse contexto, a teoria narrativa, como indica o nome, estabelece a narração como um discurso alternativo, o qual tira o mediador de sua simples função de transmissor de mensagens e torna-o um facilitador de interações por meio das narrativas (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 160). Partindo de um entendimento de narrativas como práticas e interações capazes de participar da construção social da realidade, tem-se

que a mediação narrativa permitirá aos mediadores focarem seu trabalho em práticas tangíveis e não apenas em traços internos a cada indivíduo (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 161).

As versões finais de cada narrativa são definidas em função das posições adotadas pelos oradores em seu discurso. Esse posicionamento é um processo político por meio do qual as partes estabelecem uma ordem moral entre os personagens e localizam a si próprios e às outras partes nesta ordem moral (COBB; RIFKIN, 1991, p. 52).

O mediador, portanto, deve incentivar que o processo ocorra de forma a acarretar a produção conjunta de uma narrativa coesa, de forma que nenhuma das partes domine o discurso, ajustando suas intervenções para moldá-las às interações narrativas (COBB; MILLEN; RIFKIN, 1991, p. 162). Durante as sessões, estudos observaram que os mediadores muitas vezes participam politicamente, indagando às partes e fazendo pequenos resumos do que foi falado, sendo que as perguntas por eles elaboradas frequentemente trazem o foco da discussão para um evento específico, para um tema presente na narrativa ou sobre as posições estabelecidas para determinado personagem por uma das partes (COBB; RIFKIN, 1991, p. 56). Assim, pode-se dizer que as indagações e os sumários do mediador possuem natureza política, assim como a estrutura da própria sessão de mediação, na medida em que, ao direcionar as narrativas, contribuem para a perpetuação da versão dominante e restringem o desenvolvimento de determinadas tramas em favor de outras (COBB; RIFKIN, 1991, p. 56).

Essa abordagem, entretanto, coloca em foco apenas uma sequência de eventos e uma ordem moral, o que prende os demais oradores ao quadro semântico estabelecido por uma das partes. Da mesma maneira, a elaboração de resumos recontextualiza eventos importantes para a narrativa, tentando criar simetria entre os relatos das partes, aproximando relatos inicialmente diferentes, mas muitas vezes perpetuando a dominância da história hegemônica (COBB; RIFKIN, 1991, p. 57).

Cobb cita como práticas empoderadoras as práticas que ampliam a participação dos narradores, os quais desestabilizam a coerência narrativa, reduzindo a dominância da primeira versão (COBB, 1993, p. 253). Além disso, sugere que mediadores conduzam, primeiramente, sessões individuais com cada uma das partes, visando a facilitar a construção de posições positivas para ambas as partes, ampliando o direito de participação (COBB, 1993, p. 254).

Outra abordagem prática sugerida pela autora é a utilização de “Conotações Positivas”, que seriam intervenções por parte do mediador com o objetivo de

construir intenções positivas para as ações praticadas pelo outro, produzindo posições positivas para ambas as partes (COBB, 1993, p. 254).

Por meio da construção de posições positivas, reduzir-se-ia a contenciosidade das sessões conjuntas, de forma a se estruturar um plano discursivo comum, a partir do qual seria constituído o acordo (COBB, 1993, p. 254). Dessa maneira, mediadores teriam a capacidade de moldar a disputa de acordo com as perguntas e observações que fazem, de forma a construir a realidade junto às partes por meio do discurso (COBB, 1993, p. 255).

Apesar do entendimento tradicional de que acordos devem ser atingidos exclusivamente pelas partes, e que altos níveis de assertividade por parte do mediador levariam a menor probabilidade de êxito das sessões, diversos estudos mostram que a participação ativa do mediador é positivamente associada ao alcance de acordos bem-sucedidos (COBB; RIFKIN, 1991, p. 49). Dessa forma, mediações exitosas frequentemente requerem direção e participação ativa dos mediadores, os quais devem agir junto às partes na definição da disputa e na composição do acordo (COBB; RIFKIN, 1991, p. 49).

A mediação transformativa, por sua vez, muda o foco de abordagem em relação à narrativa. Enquanto a mediação narrativa dá ênfase ao papel do mediador, a teoria transformativa volta-se à relação entre as partes, vista como elemento principal do processo.

Ao elaborar a teoria, Bush e Folger (2014, p. 21) tinham como sua principal premissa que as presunções a respeito das limitações humanas e da natureza volátil do conflito conduziam a práticas altamente direcionadoras por parte dos mediadores, representando uma ameaça à capacidade da mediação de promover a comunicação e a autodeterminação.

Segundo a teoria transformativa,

[...] mediação é definida como o processo no qual um terceiro trabalha com as partes do conflito para ajudá-las a mudar a qualidade de sua interação contenciosa de negativa e destrutiva para positiva e construtiva, enquanto exploram e discutem questões e possibilidades de resolução. (BUSH; POPE, 2002, p. 83).

Bush e Pope (2002, p. 68), ao conduzirem uma análise dos motivos que levam os indivíduos a buscar a mediação, concluíram que, por mais diversos que esses sejam, todos podem ser sumarizados na necessidade de lidar com determinado conflito de maneira distinta do que ocorreria no judiciário ou em negociações privadas. Por meio de observação de casos práticos, os autores puderam perceber o desejo das partes que buscam a mediação de se sentir em controle de si mesmos e do processo de resolução do conflito (BUSH; POPE, 2002, p. 69).

Nesse sentido, também foi observado que, durante o processo de resolução do conflito, o maior incômodo relatado pelas partes nos casos estudados foi a maneira que a situação contenciosa as forçava a se comportar em relação aos demais envolvidos e a si mesmos (BUSH; POPE, 2002, p. 71). Sob essa perspectiva se desenvolveu a teoria transformativa, a qual se baseia na visão do conflito como envolvendo primariamente as relações interpessoais dos indivíduos nele envolvidos, e não direitos, interesses e poder, como afirmado pelas teorias anteriores (BUSH; POPE, 2002, p. 70-71).

Dessa maneira, a intervenção externa no conflito deve cuidar inicialmente da crise interacional entre as partes, em lugar de dar prioridade à solução do problema em si e à satisfação de interesses (BUSH; POPE, 2002, p. 72). Isso porque todo conflito, além das demais ramificações que lhe são inerentes, afeta a visão do indivíduo a seu respeito e a respeito de outros, trazendo a ambas as partes um sentimento de perda de controle e de incapacidade, que, por sua vez, faz com que o indivíduo se volte para si, perpetuando um ciclo vicioso de enfraquecimento e introspecção (BUSH; POPE, 2002, p. 73-74).

A teoria transformativa tenta, portanto, solucionar essa “degeneração interacional” por meio da intervenção de terceiros, os quais as partes buscam, muitas vezes, para restaurar uma qualidade humana às suas interações, mais que para solucionar o conflito em si (BUSH; POPE, 2002, p. 75). O objetivo da mediação, portanto, não é simplesmente o de atingir um acordo, mas de conseguir que ambas as partes obtenham uma sensação de solução e possam seguir em frente com suas vidas, uma vez que o acordo realizado sem mudanças no padrão de conflito entre as partes ainda as deixa debilitadas (BUSH; POPE, 2002, p. 76).

O principal resultado que a mediação pode oferecer às partes, portanto, é reverter o espiral negativo iniciado pelo conflito, encerrando o ciclo vicioso de enfraquecimento, mesmo que um acordo não seja atingido entre elas (BUSH; POPE, 2002, p. 76). Dessa maneira, a mediação deve proporcionar às partes uma recaptura de seu senso de competência e conexão, restabelecendo uma interação construtiva e permitindo que o processo de solução do conflito se desenvolva de maneira positiva (BUSH; POPE, 2002, p. 77).

Para que se atinja os resultados propostos pela mediação transformativa, deve-se converter a interação negativa em um ciclo virtuoso de fortalecimento e humanização das partes, por meio do reconhecimento e empoderamento das alterações interacionais que as próprias partes realizam (BUSH; POPE, 2002, p. 82). De fato, o empoderamento das partes é o alicerce de toda a teoria (FOLGER; BUSH, 2014, p.22) e o papel do mediador, portanto, está em ressaltar as oportunidades para mudanças positivas de comportamento que



possam dar origem ao ciclo virtuoso e, também, em encorajar oportunidades de reconhecimento mútuo, em que cada parte livremente busca compreender a perspectiva da outra (BUSH; POPE, 2002, p. 83-84).

O modelo transformativo, ao contrário do que foi dito em certas ocasiões, não ignora a importância de se solucionar as demais questões objeto de conflito, mas simplesmente presume que as partes, após modificarem positivamente sua interação, encontrarão a solução entre si, caso um acordo seja possível, e, mesmo que o conflito não possa ser resolvido, terão uma atitude mais positiva em relação a ele (FOLGER; BUSH, 2014, p. 23).

No que diz respeito ao mediador, são elencadas por alguns autores uma série de habilidades que lhe seriam necessárias para a condução efetiva e exitosa de uma mediação transformativa, sendo a principal delas a capacidade de aprendizagem da linguagem de reconhecimento e empoderamento de cada uma das partes (BUSH; POPE, 2002, p. 86). A mediação transformativa exige que o mediador “siga as partes de maneira proativa”, de forma que ele deve adotar uma postura ativa e engajar as partes, mas ser cuidadoso para não as direcionar ou conduzir, uma vez que seu objetivo não é alcançar um acordo, mas apoiar a construção de habilidades relevantes para a solução de problemas entre as partes (FOLGER; BUSH, 2014, p. 24).

Uma das práticas incentivadas é a da reflexão, a qual consiste na repetição, por parte do mediador, da fala de uma das partes, utilizando uma linguagem próxima à da própria parte, de forma a não amenizar os sentimentos exprimidos, mesmo que negativos (BUSH; POPE, 2002, p. 88). O objetivo dessa prática é dar ao participante a chance de explorar mais a fundo os sentimentos presentes em sua fala, explicá-la ou repensar o que disse e reformular sua posição, uma vez que, ao “ouvir a si mesmo”, o indivíduo pode atingir maior clareza a respeito do que disse (BUSH; POPE, 2002, p. 89).

Outra prática relevante para a mediação transformativa é a da sumarização, na qual o mediador aproveita uma pausa espontânea das partes, após longa interação, para resumir aos participantes blocos mais longos da conversa, de maneira a guiá-los em relação aos próximos passos (BUSH; POPE, 2002, p. 89). As três práticas supracitadas (escuta ativa, reflexão e sumarização) poderiam, por si sós, dar suporte a uma mediação transformativa bem-sucedida. Entretanto, existe uma quarta prática, denominada *checking in*, que é uma contribuição importante às demais habilidades básicas e costuma ser utilizada em conjunto com a reflexão e com a sumarização (BUSH; POPE, 2002, p. 89).

O *checking in* consiste em intervenções feitas pelo mediador quando esse percebe que as partes

atingiram um ponto da mediação no qual devem fazer uma escolha (BUSH; POPE, 2002, p. 90). Dessa forma, o mediador intervém com o intuito de proporcionar aos participantes a oportunidade de tomar uma decisão clara e informada quando há, por exemplo, uma multiplicidade de caminhos disponíveis a seguir (BUSH; POPE, 2002, p. 90).

O método utilizado para concretizar o *checking in* é, essencialmente, a elaboração de perguntas, as quais devem ser cuidadosamente formuladas de modo a não direcionar a resposta das partes, mas a abrir portas e convidar a discussões mais aprofundadas sobre determinados tópicos (BUSH; POPE, 2002, p. 90).

Após essa breve análise, pode-se concluir que a mediação transformativa desloca o protagonismo do mediador para as partes em relação à mediação narrativa e, apesar de não propor a neutralidade do mediador, confere-lhe uma posição de observador em relação ao processo, permitindo-lhe que conduza apenas as relações entre as partes. A ideia é que as intervenções do mediador sejam mínimas, de forma a permitir que os participantes tenham a oportunidade de modificar seus padrões interacionais por si mesmos, permitindo aos indivíduos envolvidos na mediação modificarem suas maneiras de lidar com conflitos.

Desse modo, o mediador deve utilizar as ferramentas descritas de modo cauteloso, aceitando sempre que seus sumários e reflexões podem não ser inteiramente precisos e que, portanto, devem ser relatados de maneira que as partes sejam livres para corrigi-los a qualquer momento. Da mesma maneira, as perguntas devem ser elaboradas de modo a permitir que as partes não as respondam, caso assim desejem (BUSH; POPE, 2002, p. 91).

## O Ministério Público e a mediação

O Ministério Público, incumbido pela Constituição de 1988 da tarefa de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CR/88), tem feito, nos últimos anos, cada vez mais uso de técnicas autocompositivas de solução de conflitos, tais como a mediação.

A Constituição Federal de 1988 consagrou dois modelos de Ministério Público, o demandista, que atua no plano jurisdicional, e o resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional. No modelo resolutivo, o Ministério Público assume importante papel na resolução das controvérsias, dos conflitos e dos problemas ligados à sua área de atribuição constitucional.

Dessa forma, a doutrina concebeu uma distinção entre as possibilidades de atuação do *parquet*, que são denominadas atuação demandista e atuação resolutive.

A primeira, que ainda prevalece, ocorre na submissão das questões à apreciação do Poder Judiciário, mediante ajuizamento de ações, e muitas vezes não se mostra como o melhor percurso para solucionar de maneira eficiente determinadas controvérsias (ALMEIDA, 2010, p. 26).

A via resolutiva, por outro lado, prioriza instrumentos extrajudiciais efetivos de solução de controvérsias e garantia de interesses sociais (MATOS, 2016, p. 2). O método resolutivo, de acordo com ALMEIDA (2010, p. 28), é imprescindível para que se leve “às últimas consequências o princípio da autonomia funcional com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados”. Para que tal atuação seja eficaz, faz-se necessário que os membros do Ministério Público saibam utilizar corretamente os instrumentos à sua disposição, entre eles o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta (ALMEIDA, 2010, p. 28) e as técnicas autocompositivas de solução de conflitos, entre as quais a mediação.

Mister frisar que os membros do Ministério Público não devem, de forma alguma, uniformizar um comportamento exclusivamente demandista ou resolutivo como o ideal. Devem sim buscar, a partir da análise de casos concretos, os instrumentos e técnicas que se adequarão melhor a cada situação fática e que, portanto, favorecerão a defesa dos interesses e direitos tutelados pelo Ministério Público (MACÊDO, 2013, p. 341).

Entretanto, levando-se em consideração a dificuldade enfrentada, na atualidade, pelo Poder Judiciário em apresentar soluções, no tempo adequado, ao elevado número de questões que lhe são submetidas, verifica-se um enfraquecimento na confiabilidade das respostas obtidas mediante a judicialização dos conflitos (DELGADO; PEREIRA, 2016, p. 57). Ademais, tendo em vista a precariedade das respostas judiciais às demandas que envolvam direitos massificados (ALMEIDA, 2010, p. 27), a doutrina tem enfatizado a necessidade de se ampliar a utilização dos métodos autocompositivos. Nesse contexto, é evidente a necessidade de disseminação da atuação resolutiva no âmbito do Ministério Público, o que conferirá maior efetividade à atuação dessa instituição e diminuirá a sobrecarga de processos que atinge o Poder Judiciário.

Partindo-se da perspectiva de incentivo às práticas autocompositivas, foi aprovada, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução nº. 118, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, a qual se refere à mediação (DELGADO; PEREIRA, 2016, p.56), autorizando a sua utilização “como mecanismo de prevenção ou resolução de conflitos e controvérsias que ainda não tenham sido judicializadas”, bem como dispondo que as técnicas de mediação podem ser utilizadas tanto em conflitos judicializados quanto na atuação geral do Ministério Público (BRASIL, 2014).

Nessa mesma seara, foi editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público a Carta de Brasília, que é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público — aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, realizado em setembro de 2016 — que explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, bem como prevê diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais (BRASIL, 2016).

O Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 28 de março de 2017, expediu a Recomendação CNMP nº 54, que conceitua em seu art. 1º, § 1º, atuação resolutiva como sendo:

[...] aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações. (BRASIL, 2017).

O § 2º do referido artigo também fomenta a resolução extrajudicial dos conflitos, nos seguintes termos:

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade. (BRASIL, 2017).

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), por sua vez, trouxe uma ampla disciplina da mediação e da conciliação, estabelecendo, por exemplo, que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (art. 2º, § 2º), bem como que:

Art. 2º

[...]

§ 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).

O art. 165, § 3º, do Novo Código de Processo Civil, dispõe sobre a atuação do mediador, estabelecendo que esse:

[...] atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefício mútuos. (BRASIL, 2015a).

Por fim, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15), em seu art. 1º, parágrafo único, conceituou a mediação como uma

[...] 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).

Conforme demonstrado, para a solução de determinados conflitos, a utilização das técnicas de mediação mostra-se altamente recomendável como alternativa à via judicial, pois permite um diálogo mais amplo entre os cidadãos afetados pelo problema que está sendo debatido e os causadores da adversidade, possibilitando uma participação mais efetiva que aquela concedida pelo judiciário (LANCHOTTI; ASSUMPÇÃO, 2012, p. 3).

O Ministério Público, nos planos de sua atuação, poderá adotar técnicas combinadas dos modelos de mediação abordados neste artigo, adequando-as às realidades dos problemas em que deverá atuar. Notadamente, observa-se que as técnicas de mediação podem ser utilizadas, de forma adaptada, no campo da negociação, no qual o Ministério Público possui ampla atuação.

Ademais, na seara da mediação judicial, tendo em vista que, segundo o art. 4º da Lei de Mediação, o mediador deve ser apontado pelo Tribunal, é importante que o Promotor de Justiça, atuante como parte, tenha conhecimento das diversas práticas da mediação, levando em conta que o mediador pode seguir qualquer uma das linhas supracitadas.

Dessa forma, é fundamental que os membros do *parquet* conheçam diferentes técnicas de mediação e saibam utilizar os aspectos mais positivos de cada uma, de maneira a atuar como um facilitador do processo de busca de um acordo entre as partes.

Ademais, conforme ressaltado por Lima:

Em regiões com baixa participação popular, onde a cidadania apresenta 'déficits' importantes, no sentido da completa inexistência de fóruns municipais de participação e controle social, é fundamental que o Ministério Público ocupe inicialmente este espaço, funcionando como instrumento catalisador da 'cidadania socioambiental latente' nesses ambientes. (LIMA, 2013, p. 474-475).

Conclui-se que a mediação é um importante instrumento do qual pode valer-se o Ministério Público para conferir maior efetividade à sua atuação, pois, por meio da participação efetiva das partes e da transformação positiva de suas condutas, possibilita soluções consensuais para as demandas enfrentadas pelo *parquet*, contribuindo, ainda, para a melhora dos relacionamentos e para a pacificação social.

## Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. São Paulo: Lumen, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília, de 16 de maio de 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 118, de 27 de janeiro de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29 maio 2018.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015b. 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: 29 maio 2018.

BUSH, Robert A. Baruch; POPE, Sally Ganong. Changing the quality of conflict interaction: the principles and practice of transformative mediation. **Pepperdine Dispute Law Journal**, Malibu, Pepperdine University Press, v. 3, p. 67-96, 2002.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph. Transformative mediation: a self-assessment. **International Journal of Conflict Engagement and Resolution**, Kanonstraat, Eleven International Publishing, 2014.

COBB, Sarah; RIFKIN, Janet. Practice and paradox: deconstructing neutrality in mediation. **Law in Social Enquiry**, Chicago, American Bar Foundation, p. 31-62, 1991.

COBB, Sarah; MILLEN, Jonathan; RIFKIN, Janet. Toward a new discourse for mediation: a critique of neutrality. **Mediation Quarterly**, Hoboken, Jossey-Bass Inc. Publishers, v. 9, n. 2, p. 151-164, winter 1991.

COBB, Sarah. Empowerment and mediation: a narrative perspective. **Negotiation Journal**, New York, Plenum Publishing Corporation, p. 245-259, 1993.

DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. A Atuação do Ministério Público do Trabalho como mediador: considerações à luz do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015). **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 62, n. 93, p. 55-67, jan./jun. 2016.

FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. Introdução histórica e modelos de mediação. In: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, José Carlos Ferreira (Org.). **Estudos avançados de mediação e arbitragem**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

HOFFMAN, David A.; WOLMAN, Richard. The psychology of mediation. **Cardozo Journal of Conflict Resolution**, v. 14, p. 759-806, 2013.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia. Mediação de conflitos socioambientais: metodologia aplicada para prevenção e resolução de conflitos em convênio com o Ministério Público de Minas Gerais. In: PADILHA, Norma Sueli; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de (Org.). **Direito ambiental I**. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 233-254.

LIMA, Paulo César Vicente. Projetos sociais: novos instrumentos de atuação do Ministério Público. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas et al (Coord.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 474-475.

MACÊDO, Marcos Paulo Queiroz. O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais. In: MORAES, Décio Monteiro; ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas et al (Coord.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 341.

MATOS, Thyego de Oliveira. Ministério Público resolutivo, negociação e mediação: apontamentos sobre a efetividade da atuação ministerial a partir de seu novo perfil constitucional. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 21., 2017, Belo Horizonte. **Artigo...** Belo Horizonte: Conamp; AMMP, 2017. Disponível em: <<https://congressonacional2017.amp.org.br/public/arquivos/teses/70.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

OLIVEIRA, Cristiano de. A atuação do Ministério Público em conflitos socioambientais: limites e possibilidades para uma mediação processualizada. **Revista JUS**, Belo Horizonte, v. 44, n. 29, p. 37-55, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/76160>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PRESENÇA DO ADVOGADO NA MEDIAÇÃO JUDICIAL

**Leandro Rigueira Rennó Lima<sup>15</sup>**

**Clara Ramos Jayme<sup>16</sup>**

<sup>15</sup> Consultor independente com experiência em Direito Empresarial, Arbitragem e Mediação. Doutor pela Université de Versailles (França). Mestre pela PUC Minas. Árbitro. Mediador Judicial cadastrado junto ao TJMG. Mediador privado Certificado pelo ICFML – Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos e pelo IMI – International Mediation Institute. Professor da PUC Minas. Vice-presidente da CAMARB – Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial – Brasil. Vice-Presidente do ICFML – Brasil.

<sup>16</sup> Mediadora. Advogada. Bacharela pela PUC Minas.



## 1. Introdução

Apesar de a mediação não ser instituto novo, pode-se afirmar que a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça regulamentou de forma pioneira o instituto da mediação judicial no Brasil. Desde então, este método tem sido cada vez mais difundido, sobretudo com a evidência que lhe conferiram o CPC – Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) – e a publicação da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015).

A previsão da mediação, além da conciliação, como método de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, demonstra a adesão à ideia de Tribunal Multiportas, pensada inicialmente por Frank Sanders (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p. 25), por meio da qual as partes optam pelo método mais adequado à resolução de cada controvérsia específica.

Tratando-se de método de resolução de disputas interpessoais, é evidente a relevância da atuação do advogado enquanto mandatário dos interesses da parte. A proposta deste artigo é analisar de que forma, em que momentos e por quais razões o advogado deve participar de um processo de mediação, especificamente no caso da mediação judicial.

Dessa forma, importante salientar que deve ser entendida como mediação judicial aquela que se realiza no âmbito do Poder Judiciário estatal, ao contrário da mediação privada ou extrajudicial, que se realiza nas câmaras ou centros privados de mediação e escritórios de mediadores privados. Assim, cabe ressaltar que as

determinações legais e considerações em relação à participação do advogado na mediação judicial, que serão tratadas neste artigo, devem ser entendidas como aplicáveis tanto no caso de procedimentos de mediação processual como pré-processual, desde que realizados perante algum órgão do Poder Judiciário. Sendo os CEJUSCs – Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – órgãos vinculados aos Tribunais, não restam dúvidas de que as mediações e conciliações ali realizadas, sejam pré-processuais ou processuais, são consideradas judiciais e, portanto, devem assim ser tratadas.

Com isso, o objetivo principal deste texto é verificar se a obrigatoriedade da participação do advogado na mediação judicial, estabelecida em lei, deve ser entendida efetivamente como exigência da sua presença física obrigatória em todas as sessões de mediação ou se haveria outra possibilidade de interpretação válida para estas previsões da legislação aplicável, que assegurassem o respeito aos preceitos constitucionais e legais atualmente vigentes em nosso país.

## 2. O Sistema Multiportas e a atuação do advogado

Nos Estados Unidos, desde 1995, é dever do advogado informar sobre a possibilidade de se buscar outras vias, que não a judicial, para a solução de determinado conflito<sup>17</sup>.

17 Notice of Availability of Alternative Dispute Resolution.--In any civil action or claim arising under any Federal law or in any diversity action in Federal court, each attorney who has made an appearance in the case and who represents one or more of the parties to the action shall, with respect

No Brasil, por sua vez, a Constituição da República de 1988, em seu artigo 133, preconiza a indispensabilidade do advogado à administração da justiça. Por essa razão, tem o dever de cooperar para a resolução de conflitos, preferencialmente extrajudicialmente, nos moldes do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 2º, VI) e do CPC (art. 3º, §3º).

Fica evidente, neste ponto, a harmonização da atuação do advogado no Brasil e nos Estados Unidos, sobretudo quando a imprescindibilidade do advogado e seu dever de prevenção de litígios se harmonizam com o sistema criado por Frank Sanders, denominado Tribunal Multiportas.

Esse sistema visa direcionar

[...] os processos que chegam a um tribunal para os mais adequados métodos de resolução de conflitos, economizando tempo e dinheiro tanto para os tribunais quanto para os participantes ou litigantes. (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p. 26).

Passemos, então, à análise da atuação do advogado na mediação, especialmente no âmbito judicial.

### 3. A relevância do advogado na mediação judicial

#### 3.1. Razões para a atuação do advogado

É importante, em um primeiro momento, compreender as razões que justificam a atuação de um advogado na mediação. Inicialmente, podemos atrelar a resposta a uma questão de eficiência. Como exposto acima, o advogado é imprescindível para a administração da justiça, de forma que sua atuação será determinante na resolução de qualquer conflito.

A presença de um advogado na mediação justifica-se pela busca da solução com melhor resultado e menor custo, ou seja, da eficiência. A primeira premissa (melhor resultado) não diz respeito, necessariamente, ao resultado de um julgamento, mas, sobretudo, à consideração das diversas variáveis de um conflito. Tomemos como exemplo os conflitos que corriqueiramente são encaminhados à mediação, os chamados conflitos de relação continuada. Nesse contexto, a manutenção de uma relação saudável entre as partes pode ser muito mais favorável do que seria uma sentença procedente.

Da mesma forma, quando tratamos de menor custo, embora na mediação seja possível que o dispêndio financeiro seja menor do que seria na manutenção de uma ação judicial em curso até o seu trânsito em julgado, visamos destacar o quanto a eficiência do

to each party separately represented, advise the party of the existence and availability of alternative dispute resolution options, including extra judicial proceedings such as minitrials, third-party mediation, court supervised arbitration, and summary jury trial proceedings. S.300 – Lawsuit Reform Act of 1995— 104th Congress (1995-1996).

advogado poderá reduzir os custos intangíveis do conflito, como o custo emocional de um processo judicial de longa duração.

Dulce Nascimento corrobora:

A mediação apresenta oportunidades de resolução de problemas exclusivos em que os advogados podem ajudar os seus clientes a alcançar resultados mais rápidos, mais econômicos e/ou com melhores resultados. (NASCIMENTO, 2017, p. 400).

Desta feita, o advogado eficiente é aquele que não só sugere o método mais adequado à solução do conflito, cabendo às partes envolvidas a decisão final, como atua com eficiência, buscando viabilizar a solução do conflito como um todo.

Superada a explanação acerca do motivo da atuação do advogado na mediação, passemos ao momento em que o advogado deve atuar.

#### 3.2. Momento de atuação do advogado

A definição de quando o advogado deve atuar é tema delicado, haja vista o empenho dos advogados em se fazerem presentes a todo momento em qualquer tipo de procedimento de resolução de conflitos. A Ordem dos Advogados do Brasil tem se esforçado para garantir a presença física do advogado nas sessões de mediação judicial (OAB MINAS, 2018), e há, inclusive, projeto de lei em tramitação (nº 5.511/2016) (MENTOR, 2016), visando a alterar a redação do §4º do artigo 2º do Estatuto da OAB, para que se torne: “obrigatória a participação do advogado na solução consensual de conflitos, tais como a conciliação e a mediação”.

Parece-nos, então, que o objetivo é que a atuação do advogado não se restrinja a momentos específicos da mediação, mas seja obrigatória em qualquer sessão realizada.

Tal prática, indubitavelmente, visa à valorização do advogado enquanto representante da parte, sobretudo quando tal sugestão parte da Ordem dos Advogados. Ocorre que a relevância da atuação do advogado não deve se atrelar imperiosamente à sua presença física.

Importante lembrar que a legislação pátria, nos artigos 166 do CPC e 2º, IV, da Lei de Mediação, determina a informalidade como princípio da mediação, de forma que a imposição de regras ao procedimento nos parece contrária ao próprio procedimento. Como se verá ao longo desse texto, não vislumbramos motivos para a rigidez quanto ao procedimento da mediação, como a imposição de regras que determinem a obrigatoriedade da presença física do advogado em todas as sessões.

Nesse diapasão, nosso questionamento restringe-se ao momento em que se deve fazer necessária a presença física do advogado na mediação judicial,



que consideramos deva ocorrer nos momentos apropriados. Mas, como determinar o momento apropriado? Ora, inicialmente caberá ao advogado servir-se do bom senso, bem como deverá fazê-lo seu cliente, para que haja a participação do advogado em todos os momentos em que ele possa contribuir para o deslinde do conflito.

Assim, é imperiosa a presença física do advogado quando a parte solicitá-la, a fim de resguardá-lo juridicamente ou até mesmo para lhe transmitir confiança. Cabe ao advogado e ao cliente determinarem quando a presença física do advogado é importante e poderá ser útil à resolução do conflito.

Nas sessões em que eventualmente a parte estiver desacompanhada de advogado, não haverá qualquer prejuízo. Primeiro, pelo fato de que, para assegurar o equilíbrio entre as partes, se uma estiver acompanhada de advogado, a outra também deverá estar. Além disso, havendo necessidade, a parte poderá requerer a suspensão da sessão ou o acesso remoto a seu advogado para sanar questão pontual. Afinal, se há sessões de mediação que ocorrem virtualmente, por que não pensarmos em acesso virtual (seja por telefone, por mensagem, ou por videoconferência) ao advogado e demais profissionais que possam prestar esclarecimentos e assessoria às partes?

Nessa linha de pensamento, importante pontuar as vantagens de se manter a flexibilidade quanto ao momento de participação física do advogado. O representante legal terá a possibilidade de assessorar seu cliente, mesmo que remotamente, podendo se ater às diversas atividades envolvidas na prática forense e ainda assim ter a garantia de uma boa assessoria àquele que o contratou. O cliente, a seu turno, estará resguardado com a ciência de que poderá, a qualquer tempo, requerer o auxílio de seu advogado.

Além disso, não podemos ignorar o fato de que na mediação pode haver a tratativa de questões subjetivas e/ou íntimas, que podem desinteressar ao escopo do trabalho de um advogado e sobre as quais o cliente se sente seguro de tratar desacompanhado de seu procurador.

Adiante, tratemos da forma de atuação deste profissional, ou seja, como o advogado deve atuar.

### **3.3. Forma de atuação do advogado**

A colaboração e cooperação têm ganhado força em detrimento da litigância, que por muito tempo esteve arraigada na prática forense. Como visto, o estímulo a métodos consensuais de resolução de conflitos ficou mais

evidente a partir da Resolução n. 125 do CNJ, de 2010. A mudança de postura do advogado é essencial para que se chegue à melhor solução possível para cada caso específico, ainda que se perceba que essa solução não envolva necessariamente um acordo, pois este nem sempre será possível.

Para tanto, é de extrema importância que o advogado conheça as principais técnicas de negociação e tenha condições de, junto com o seu cliente, avaliar a Melhor Alternativa ao Acordo Negociado (MAANA). Neste sentido, ele deverá auxiliar seu cliente a pensar quais são suas alternativas para solução daquele conflito na mediação e fora dela. É imperioso também que o advogado compreenda o que é mais favorável ao cliente, a partir da compreensão efetiva dos reais interesses que motivam cada parte naquela disputa. Os ativos intangíveis levados a uma mesa de mediação, como o relacionamento entre familiares, clientes, sócios, podem ter maior relevância, em alguns casos, do que teria uma sentença procedente.

Relevante frisar que o advogado litigante pode, a depender da estratégia judicial adotada, travar uma negociação por acreditar em um resultado mais favorável por meio de uma sentença.

Sobre a realidade brasileira, Maria Nazareth de Serpa ainda alerta:

Os profissionais que têm de negociar, como parte de seu trabalho, tendem a aprender informalmente, com colegas, empregadores ou mesmo com oponentes, muitas vezes com dramáticas experiências. Como resultado, dado às diferenças entre personalidades, os enfoques e a habilidade variam consideravelmente. (SERPA, 2017, p. 121).

Podemos extrair dos ensinamentos acima que não somente a postura colaborativa é essencial na prática advocatícia voltada à solução do conflito como um todo, como também a preparação do advogado.

Indo além da mediação judicial, podemos frisar a opção de alguns advogados pelas já difundidas no Brasil “Práticas Colaborativas”. Ao optarem por esta forma de atuação, os advogados buscam, com o auxílio de profissionais de outras áreas, uma solução extrajudicial ao conflito e firmam um compromisso de não litigância, de forma que não havendo solução consensual, este advogado não poderá representar o cliente em eventual litígio. (NA ÁREA, 2013).

Discutidas a forma, o momento e as razões por que o advogado deve atuar em uma mediação, passaremos à breve análise dos princípios da mediação e da legislação brasileira que orientam a participação do advogado neste procedimento consensual de solução de conflitos, especialmente, no âmbito judicial.

#### 4. Os princípios da mediação e a legislação sobre o papel do advogado

O princípio da informalidade, de que já tratamos, está previsto tanto no Código de Processo Civil, em seu artigo 166, quanto no artigo 2º, IV, da Lei de Mediação. A doutrina também evidencia sua imperiosa observância, e define o princípio como: “[...] ausência de forma estabelecida para o procedimento.” (ALMEIDA; PAIVA, 2016, p. 106). Assim, não é necessário que as etapas sigam rigorosamente um rito; elas podem adequar-se de acordo com as exigências do conflito ou as necessidades dos participantes. Essa definição corrobora o que até o momento buscamos demonstrar, ou seja, que a presença física do advogado não deve ser uma regra engessada, mas adequada ao caso concreto.

Outra característica da mediação, que evidencia a importância da análise individualizada de cada caso, é o protagonismo das partes. O advogado, habituado a responder por seu cliente em demandas litigiosas, tem papel extremamente relevante na mediação, porém, não será o protagonista do procedimento.

O *protagonismo* dos mediados é uma premissa da mediação, cabendo ao mediador garantir que eles se manifestem e colaborem no processo. Os advogados dos envolvidos podem participar da mediação, sanando dúvidas jurídicas de seus clientes e auxiliando na elaboração de soluções criativas, bem como na redação ou análise jurídica dos termos do acordo. Porém, durante o processo de mediação, os envolvidos devem ser estimulados a se comunicarem diretamente, com foco na satisfação de seus reais interesses. (ARLÉ; BADINI; BORGES, 2014, p. 247).

Nessa mesma linha, leciona o Manual de Mediação Judicial do CNJ – Conselho Nacional de Justiça:

Nestas hipóteses, advogados atuam orientando seus clientes em relação a seus direitos e auxiliando a encontrarem soluções. Usualmente se diz que em processos consensuais o processo é das partes e o facilitador apenas o conduz. (AZEVEDO, 2016, p. 32).

Arelados ao protagonismo da parte estão os princípios da autonomia da vontade e da decisão informada. O primeiro, previsto no artigo 2º, V, da Lei de Mediação e no artigo 166 do CPC, evidencia-se na prática, na medida em que a “mediação permite que o indivíduo decida os rumos da controvérsia e protagonize uma saída consensual para o conflito”. (TARTUCE, 2016, p. 190). Já o princípio da decisão informada é definido por Arlé, Badini e Borges como:

[...] informação aos envolvidos quanto aos seus direitos na mediação e ao contexto fático no qual estão inseridos, podendo, caso assim desejem, comparecer com advogados ou Defensores Públicos. (ARLÉ; BADINI; BORGES, 2014, p. 244).

Tartuce pondera ainda que:

[...] na prática, o princípio da decisão informada impõe o esclarecimento, por parte dos mediadores, sobre os direitos do mediando em relação a aceitar participar da via consensual e de seguir participando das sessões. (...) Em relação ao mérito da disputa, não cabe ao terceiro imparcial atuar como assessor técnico ou advogado, mas tão somente checar se os envolvidos conhecem dados suficientes para que as soluções construídas consensualmente possam ser acolhidas como fruto genuíno e esclarecido consentimento. (TARTUCE, 2016, p. 194).

Sobre a participação do advogado na mediação judicial, importante, ainda, citar a legislação. O verbo “poder” é recorrente quando se trata da participação deste profissional, como ocorre no artigo 11 da Resolução n. 125/2010 do CNJ e no Enunciado 21 do FONAMEC – Fórum Nacional da Mediação e Conciliação, que diz que:

[...] nas sessões de conciliação ou mediação, inclusive naquelas relacionadas ao Direito de Família, não é obrigatória a presença de advogado, ante o caráter consensual do procedimento, embora deva ser recomendada a sua presença. (BRASIL, 2015a).

O art. 334, § 9º, do CPC traz as seguintes determinações sobre a mediação judicial: “as partes devem estar acompanhadas por seus advogados ou defensores públicos.” (BRASIL, 2015b). O artigo 26 da Lei de Mediação prevê que:

[...] as partes deverão ser assistidas por advogados ou defensores públicos, ressalvadas as hipóteses previstas nas Leis n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, e n. 10.259, de 12 de julho de 2001. (BRASIL, 2015c).

Embora as redações que utilizam o verbo “poder” e aquelas que utilizam o verbo “dever” possam parecer contraditórias, por se referirem a uma faculdade e a uma regra, respectivamente, o que podemos perceber é que em qualquer contexto é imprescindível haver advogado constituído nos casos levados à mediação judicial, seja pré-processual ou processual. Em nenhum momento, porém, restou expresso que sua participação deve se dar fisicamente em todas as etapas da mediação. Assim, entendemos que o advogado deve estar presente quando sua presença se fizer necessária ou for requisitada, conforme já expusemos.

Importante lembrar que nos Juizados Especiais, Cíveis e Criminais, a presença do advogado é facultativa para a instauração do litígio e também o é para a realização de eventual mediação ou conciliação, em razão da exceção legal, contudo, permanece, a nosso entender, recomendada.

## 5. Conclusão

Finalmente, o que contestamos aqui não é a indispensabilidade da participação do advogado na mediação judicial, a qual defendemos, mas a flexibilização da sua presença física nas sessões, restando incólume a recomendação de sua participação.

Um eventual acordo ou opção pelo prosseguimento da ação judicial deve ser respaldado pelo advogado, inclusive porque, uma vez contratado, é não só interesse, mas dever do advogado conhecer os encaminhamentos de um caso.

Frisamos, por fim, a importância de que o advogado se atente para além dos interesses corriqueiros da demanda judicializada, como a busca pela sentença procedente, para que observe também os interesses ocultos e necessidades de seu cliente e o assessor na busca destes.

Em um ambiente de colaboração e busca do entendimento, tem o advogado um papel essencial a ser desempenhado e, quando devidamente preparado, o resultado será positivo para todos os envolvidos na concretização deste movimento nacional pela difusão e correta utilização da mediação também no âmbito judicial.

## 6. Referências

ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO. **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ALMEIDA, Diogo A. Rezende de; PAIVA, Fernanda. Princípios da mediação de conflitos. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva. (Coord.). **Mediação de conflitos para iniciantes, praticantes e docentes**. Salvador: Juspodium, 2016.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano; BADINI, Luciano Luz; BORGES, Vladimir da Matta Gonçalves. A mediação no âmbito do Ministério Público. In: **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BRASIL. Fórum Nacional da Mediação e Conciliação (FONAMEC). **Enunciado 21**. 2015a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/05/f5faf9126900ab4f10d9702bcdbc77de.PDF>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.015, de 17 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334)>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 29 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2015c. 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: 2 fev. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm)>. Acesso em: 3 abr. 2018.

ESTADOS UNIDOS. **S.300 – Lawsuit Reform Act of 1995** - 104th Congress (1995-1996). Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/300/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22ethics+lawyer+mediation%22%2C%22ethics+lawyer+adr%22%5D%7D&r=1>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

MENTOR, José. **Projeto de lei nº 5511, de 2016**. Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087302>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

NA ÁREA de família: o que é. **Práticas Colaborativas**, 2013. Disponível em: <<http://praticascolaborativas.com.br/home/na-area-de-familia.php#como>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

NASCIMENTO, Dulce Maria Marins do. Mediação empresarial. In: PERRUCCI, Felipe Falcone; MAIA, Felipe Fernandes Ribeiro; LEROY, Guilherme Costa (Orgs.). **Os impactos do novo CPC no direito empresarial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

OAB MINAS requer a indispensabilidade da presença do advogado nos Cejusc. **OAB Minas**, 31 jan. 2018. Disponível em: < [https://www.oabmg.org.br/Noticias/Index/8694/OAB\\_Minas\\_requer\\_a\\_indispensabilidade\\_da\\_presenca\\_do\\_advogado\\_nos\\_Cejusc](https://www.oabmg.org.br/Noticias/Index/8694/OAB_Minas_requer_a_indispensabilidade_da_presenca_do_advogado_nos_Cejusc)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

SERPA, Maria de Nazareth. **Mediação uma solução judicosa para conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3. ed. São Paulo: Método, 2016.

**DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONFLITOS  
PELA POSSE DA TERRA URBANA:  
A EXPERIÊNCIA EM NEGOCIAÇÃO  
DA COORDENADORIA ESTADUAL  
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE  
HABITAÇÃO E URBANISMO**  
**Marta Alves Larcher<sup>18</sup>**



## 1. Contextualização do problema

A Constituição Federal de 1988 erigiu o Ministério Público ao *status* de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e incumbiu-lhe da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*).

Dentre os relevantes direitos cujas defesa e salvaguarda foram atribuídos ao MP, podemos ressaltar, entre outros, os direitos à dignidade humana e à moradia, como núcleos do que normalmente se denomina “mínimo existencial”.

Recentemente, o Novo Código de Processo Civil – Lei Federal 13.105/2015, ao dispor sobre o Ministério Público, estabeleceu, no artigo 178, a intervenção obrigatória da instituição como fiscal da ordem jurídica, nos processos que envolvam interesse público e social, interesse de incapaz e *litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana*.

O problema da concentração de terras no Brasil existe desde que se iniciou o processo de colonização, mas não é objetivo deste artigo enveredar por um estudo

histórico desse processo injusto de exclusão social e de detenção, por uma seleta casta social, de poder econômico e político, decorrentes da propriedade da terra.

Ocorre que, até o início dos anos 30 do século passado, a maioria da população brasileira vivia na zona rural. A partir do início do processo de industrialização do país, inaugurado no Estado Novo de Getúlio Vargas, o processo de êxodo rural e crescimento da população urbana incrementou-se e se tornou irreversível.

Hoje, segundo dados do IBGE, 89% da população brasileira vive nas cidades, isto é, nas zonas urbanas dos municípios.

É fato notório que este processo de rápida urbanização, típico dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, decorre também da péssima qualidade de vida na zona rural. As populações vão em direção às cidades com esperança de uma vida melhor, de oportunidades de emprego, moradia e oferta de serviços públicos básicos, como saúde e educação.

O início do processo de crescimento das cidades brasileiras, a partir do êxodo rural, curiosamente foi parte de uma política governamental que visou oferecimento de mão de obra barata e abundante para as recém-instaladas indústrias a partir da década de 1930.

Não obstante, essa mesma política governamental, sem o adequado planejamento urbano, não foi capaz de garantir as mínimas condições de vida digna à nova e crescente população urbana.

Não se pensou em como e onde os operários das fábricas iriam residir. Não houve políticas públicas significativas de moradia para as populações urbanas de baixa renda.

Portanto, já nos seus primórdios, a urbanização brasileira foi marcada pelas ocupações informais e precárias de áreas inadequadas à moradia humana.

O direito de morar é inerente ao ser humano e é reconhecido em nossa Magna Carta como um direito humano fundamental. Segundo Marcelo Milagres:

O homem precisa sentir-se abrigado, protegido, resguardado do cotidiano. Por mais que se abrigue em ideias, convicções ou sonhos, ele necessita de um teto. O morar não é uma invenção do cotidiano – o morar faz parte da própria natureza humana. (MILAGRES, 2011, p. 1).

Sem acesso a programas públicos habitacionais capazes de atender a demanda em larga escala e impossibilitada de acessar o direito à moradia, via mecanismos do mercado imobiliário formal, a população urbana de baixa renda brasileira desde sempre se viu relegada à própria sorte, tendo que criar forças próprias e improvisadas de morar.

Dentre as diversas formas encontradas ao longo dos anos, destacaram-se assentamentos precários, tais como os cortiços, os loteamentos clandestinos e irregulares, as vilas e favelas, quase sempre localizados em áreas inadequadas sob o ponto de vista ambiental, geológico e urbanístico, pela falta de infraestrutura urbana e de acesso aos serviços públicos essenciais.

As vilas e favelas normalmente decorreram de um processo espontâneo de ocupação de imóveis públicos e privados vazios e ociosos, e sempre foram alvo de muito conflito, em razão das tentativas de remoção compulsória, seja por meio do uso da força policial ou com amparo em decisões judiciais, sem oferta de alternativas adequadas de moradia.

Veja-se que em Belo Horizonte, primeira cidade brasileira planejada, o surgimento das primeiras vilas e favelas foi contemporâneo ao próprio processo de sua construção. Os operários dispensados foram se instalar nos morros da cidade ou para além da Avenida do Contorno, na chamada zona suburbana, dando azo à ocupações precárias e desordenadas, que até bem pouco tempo eram solenemente desconsideradas nos processos de planejamento urbano e de investimentos públicos.

Em meados da década de 60, a situação das cidades brasileiras ficou de tal forma insustentável que surgiu o movimento denominado “Fórum pela Reforma Urbana”,

composto por diversos segmentos da sociedade civil, cuja principal demanda era garantir o direito de permanência dos posseiros que houvessem ocupado terrenos públicos e privados nas cidades para fins de moradia.

Esta demanda específica acabou sendo atendida pela CF/88, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e pela MP 2220/2001, que instituíram, respectivamente, o usucapião especial urbano de terras privadas e a concessão especial de uso de imóveis públicos para fins de moradia, desde que atendidas as condições e requisitos previstos nos citados diplomas legais.

Todavia, a legislação mencionada não foi capaz de solucionar de forma adequada a necessidade de provisão contínua de novas moradias para a população de baixa renda, sendo certo que 95% do déficit habitacional brasileiro encontra-se concentrado na faixa da população com renda de 0 a 3 salários mínimos.

Em resposta à falta de perspectiva de políticas públicas efetivas, já que vários dos instrumentos previstos na CF e regulamentados no Estatuto da Cidade, capazes de financiar a política urbana e a habitação de interesse social, não foram implementados na maioria dos municípios brasileiros, ressurgiram movimentos urbanos organizados de lutas por moradia, cuja principal ferramenta para pressionar os governos é a ocupação de terrenos e edifícios públicos e privados vazios, que não cumprem sua função social, instalando ali suas moradias, muitas vezes em condições subumanas e precárias.

As chamadas “ocupações urbanas” servem ao mesmo tempo como forma de pressão para alavancar as políticas públicas habitacionais voltadas à população de baixa renda, forçando negociações para construção de novas unidades ou inclusão dos moradores em projetos já existentes em escala insuficiente para a demanda e também para garantir moradia imediata às famílias cujas rendas se encontram severamente comprometidas com o pagamento de aluguel ou vivem “de favor” em casas de familiares.

O incremento das ocupações levou ao recrudescimento no trato da questão, vista como “caso de polícia” e não como o problema social que realmente é.

Proliferaram em todo o Brasil nos últimos anos decisões judiciais liminares, proferidas sem a prévia oitiva do Ministério Público, determinando a reintegração de posse das áreas e edificações ocupadas, cujo cumprimento demandou muitas vezes uso excessivo da força policial, sem uma prévia tentativa de conciliação das partes envolvidas, incluindo o poder público em suas várias esferas, na busca de uma solução para o grave problema social e violações de direitos subjacentes ao conflito, que vão muito além do mero direito de propriedade privada do dono do terreno ou do prédio ocupado.



Em Minas Gerais não foi diferente.

O Ministério Público Mineiro, por meio de sua chefia institucional, concitou as diversas áreas de atuação envolvidas nos principais aspectos da questão a debruçar-se sobre o tema, acabando por ser editada, no âmbito do Fórum de Resultados para a Sociedade, a Nota Técnica 01/2013, subscrita pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA), pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAODH), pela Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CEPJHU) e pela Coordenadoria de Mobilização e Inclusão Social (CIMOS), que contém diretrizes não vinculantes à atuação dos Promotores de Justiça mineiros.

## 2. Nota Técnica 01/2013

A Nota Técnica 01/2013 traz diretrizes e orientações sem caráter vinculativo para oferecer subsídios à atuação dos membros do Ministério Público, sobretudo no que diz respeito à “atuação preventiva, visando impedir violações de direitos humanos durante o cumprimento de ordens judiciais de despejo de pessoas em situação de vulnerabilidade social.” (MINAS GERAIS, 2013).

A referida nota técnica conclui que:

É fundamental, portanto, o monitoramento e acompanhamento, pelo Ministério Público, de todos os processos de remoção antes, durante e após a sua ocorrência, tanto no sentido preventivo da ocorrência de violações de direitos dos grupos populacionais a serem afetados, quanto na garantia da reparação das violações que não forem evitadas.

Recomenda-se, como padrão para tal acompanhamento, o envolvimento efetivo dos membros do Ministério Público nos casos de remoção forçada, incluindo, dentre outras medidas, (i) visitas ao local de remoção para conhecer de forma aprofundada a situação fática, assim como assegurar que os mais variados atores sejam ouvidos durante o processo; (ii) a valorização da opinião da população afetada e da não desqualificação por não se tratar de saber técnico; (iii) o conhecimento sobre a existência de acordos com a comunidade afetada que devem ser observados quando do planejamento dos projetos de remoção; (iv) o acompanhamento do necessário diálogo prévio entre as forças policiais e a população a ser afetada, de forma a prevenir o uso da intimidação e da violência pelos agentes policiais.

Os órgãos de execução do Ministério Público com atribuição direta pelo acompanhamento das políticas habitacionais no Estado devem atuar na busca pela regularização fundiária com urbanização de assentamentos, ou remoção parcial e reassentamento imediato pelo Poder Público. Nos casos em que for possível a permanência das populações em risco de remoção, deve ser oferecida a assistência técnica e jurídica necessária para a regularização fundiária ou outra que se afigure necessária junto aos órgãos públicos competentes.

Lado outro, nos casos em que a necessidade de remoção se impuser, os órgãos de execução do Ministério Público com atribuição direta para o tema da habitação e urbanismo deverão solicitar ao Poder Público o cadastramento dos ocupantes e sua inscrição no programa habitacional do Município, se atenderem aos requisitos legais; ademais, caberá ao órgão de execução com atribuições direta na defesa dos Direitos Humanos acompanhar pessoalmente o cumprimento das diligências.

É recomendável, ainda, que sejam criadas, mantidas e atualizadas, no âmbito da Promotorias de Justiça, pastas próprias com o intuito de manter organizadas as legislações municipais, estaduais e federais, bem como informações requisitadas ao Poder Público, pertinentes ao controle urbano do uso e ocupação dos espaços da cidade, bem como cópia dos procedimentos judiciais e administrativos dos casos de remoção forçada e conflitos fundiários ocorridos nas localidades em questão.

Outrossim, levando-se em consideração os benefícios advindos da solução de problemas pela via extrajudicial, os Promotores de Justiça, ao se depararem com situações de confronto nesse tema, devem se atentar para a necessidade de instaurar procedimento preparatório para a realização de mediação desses conflitos. (MINAS GERAIS, 2013).

Em sede de diretrizes para a atuação, a nota técnica sugere:

Em síntese, é necessário que o Ministério Público atue como mediador da conflituosidade social. Nesse sentido, é fundamental que o Promotor de Justiça, diante da notícia de existência de ocupações urbanas coletivas e irregulares, ou de risco de remoção forçada, adote, entre outras que se lhe afigurarem pertinentes, as seguintes medidas:

- 1 – A instauração de procedimento preparatório;
- 2 – O estabelecimento de contato com o Juízo correspondente, solicitando que, antes de eventual concessão de medidas liminares, seja concedida vista de todos os processos que versem sobre conflitos dessa natureza, oportunidade em que o Promotor de Justiça poderá requerer diligências, inclusive inspeção judicial aos locais das obras e empreendimentos para constatar pessoalmente as condições de vida dos moradores;
- 3 – Seja requisitada a elaboração do planejamento de ações governamentais integradas e das demais medidas preparatórias, em conformidade com o disposto nas diretrizes apontadas nas recomendações em análise, bem como aquelas acrescidas neste parecer;
- 4 – Seja requisitada, aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de moradia, de gestão urbanística, de assistência social e de geração de emprego e renda, a inclusão imediata das famílias, grupos e indivíduos a serem afetados nos programas públicos habitacionais, assistenciais, de geração de emprego e renda e outros pertinentes nos casos concretos. Ainda, é necessário oficiar a Procuradoria-Geral do Município e demais órgãos competentes para que sejam noticiados os casos e solicitadas informações sobre as providências adotadas;



5 – Seja requisitada a vistoria dos órgãos municipais, estaduais e federais de assistência social; habitação e controle urbano; e trabalho, emprego e renda pertinentes para análise da situação dos espaços ocupados e das famílias, grupos e indivíduos que ali residam;

6 – Seja requisitada, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais de assistência social pertinentes, a elaboração de cadastramento das famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, devendo neste constar os seguintes dados: 1) nome completo; 2) estado civil; 3) idade; 4) registro civil; 5) CPF; 6) se já fora beneficiário de programas habitacionais, sociais e de geração de emprego e renda públicos; e, 7) se possui inscrição no Cadastro Único do Ministério de Desenvolvimento Social;

7 – Zele para que seja garantida a participação da população atingida nas audiências administrativas, de maneira que as referidas comunidades, grupos e indivíduos estejam inseridos nas discussões que envolvam a necessidade da desocupação e, se for o caso, a elaboração de propostas alternativas à remoção e a readequação dos projetos de forma a atenuar os prejuízos relacionados às condições de convivência e de subsistência das famílias. É imprescindível, ainda, assegurar que as informações referentes ao processo administrativo estejam acessíveis a qualquer interessado;

8 – Na hipótese de se decidir pela desocupação, o Promotor de Justiça deve requisitar a elaboração do planejamento de ações governamentais integradas e das demais medidas preparatórias, em acordo às diretrizes dispostas nas recomendações em análise e àquelas acrescidas neste parecer;

9 – O membro do Ministério Público deve atentar para a observância de todas as proteções processuais às pessoas atingidas pela remoção, dispostas nas recomendações em análise e àquelas acrescidas neste parecer;

10 – Mesmo quando os despejos sejam justificados e efetuados conforme as proteções processuais apropriadas, não devem ter como consequência deixar as pessoas sem teto, sem possibilidade de exercício da atividade de geração de renda que restar prejudicada, ou mesmo de uso do espaço público, cabendo ao Poder Público adotar as medidas adequadas, dentro do máximo de recursos de que dispõe, para garantir reparação adequada das situações de moradia, trabalho e acesso às cidades afetadas. Nesse momento, os levantamentos prévios mencionados anteriormente terão papel fundamental na definição das reparações;

11 – Destaca-se, por fim, que a operação de remoção forçada deverá contar com o apoio de policiais especialmente capacitados para essa atividade, garantindo-se, também, o transporte, acondicionamento e devolução de todos os bens dos desalojados, quando aplicável;

12 – Quando do cumprimento do mandado judicial, devem ainda ser observadas as previsões contidas no Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva da Ouvidoria Agrária Nacional, na Resolução da Comissão dos Direitos Humanos da ONU nº 1993/771, no Comentário Geral

nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e da Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, dentre outros instrumentos regulamentadores da matéria;

13 – Em caso de excessos/abusos, seja garantido o exercício do poder investigatório do Ministério Público, instaurando-se o Procedimento Criminal cabível à espécie. (MINAS GERAIS, 2013).

### **3. O caso da negociação da Ocupação “Fazenda Cachimbeiro” em Santa Luzia**

A prática já nos demonstrou que os conflitos pela posse da terra urbana demandam soluções negociadas. Não há como defender a retirada da população ocupante sem garantir-lhes alternativa de moradia digna, em se tratando de população de baixa renda em situação de vulnerabilidade social.

Neste aspecto, o Ministério Público mostra-se a instituição mais habilitada e vocacionada para conduzir o processo de negociação, envolvendo poder público, proprietário da gleba e ocupantes, ainda que o conflito já esteja judicializado, tendo em vista seu papel constitucional de defensor/garantidor dos direitos fundamentais, pois a solução do impasse passa por criação de novas políticas públicas ou efetivação de eventuais políticas existentes de forma incipiente.

O Ministério Público, a fim de cumprir sua missão de servir à sociedade e defender seus direitos mais importantes, deve ampliar o leque de opções que tem à disposição para efetivamente defender tais direitos, deixando de depender da solução judicial dos conflitos, quando estes puderem ser resolvidos por meios autocompositivos.

A negociação e a mediação, dois meios autocompositivos de resolução de conflitos, podem e devem ser legitimamente utilizados pelo Ministério Público para a solução de alguns conflitos em que é parte ou de conflitos em que seria chamado a atuar em juízo, como *custos legis*.

Antes mesmo que a busca autocomposição de conflitos torna-se uma orientação do Conselho Nacional do Ministério Público e uma pauta do próprio Poder Judiciário, as Promotorias de Justiça de Meio Ambiente de Minas Gerais já tinham a negociação como forma preponderante de atuação, por compreender que acesso à Justiça deve ser interpretado como a garantia, dada às pessoas, da solução efetiva do conflito. A prática da negociação foi fortemente apoiada e incentivada pelo CAOMA, que ao longo dos anos realizou minicursos e *workshops* para aprimoramento das habilidades funcionais nesta seara.

Em 2013, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo foi procurada pela 6ª Promotoria de Justiça de Santa Luzia para

apoio à atuação em processo judicial de reintegração de posse ajuizado pelos vários proprietários de gleba situada na zona urbana do Município, com liminar de reintegração deferida pelo Juízo local.

A Promotoria de Justiça oficiante informou que participara de inspeção judicial ao local, com vistas ao levantamento das medidas necessárias para cumprimento da decisão judicial. Tendo em vista que quase todas as famílias residentes no local aparentavam ser de baixa renda e não ter outra opção de moradia, pretendia-se buscar uma alternativa para o conflito pela via da negociação.

Foi então instaurado PAAF (procedimento de apoio à atividade-fim) e providenciado laudo técnico sobre a área ocupada, a fim de identificar eventuais restrições à ocupação.

Em seguida, foi agendada uma reunião com as presenças do MP (CEPJHU e 6ª PJSL), dos proprietários da gleba e seus advogados, Município e Comissão de Moradores.

Já nesta fase inicial, o Ministério Público expôs os objetivos e vantagens da solução negociada e propôs que os proprietários destinassem parte do terreno, com área total aproximada de 260.000 m<sup>2</sup> para um projeto habitacional de interesse social que pudesse receber as famílias removidas que se enquadrem nos critérios socioeconômicos em programa habitacional existente.

Os proprietários, pessoas físicas, que adquiriram a propriedade da gleba em razão de herança, rejeitaram a proposta argumentando que já tinham um projeto de loteamento a ser implementado em sistema de permuta com empresa loteadora e incorporadora em vias de ser protocolado na Prefeitura para análise e aprovação. Desta forma, não aceitavam “ceder” parte do terreno, porque teriam que mudar o projeto. Insistiam no cumprimento da liminar, não aceitando suspender o andamento da ação judicial.

Os moradores, por seu turno, também não aceitaram a proposta porque não estavam dispostos a sair de suas casas, ainda que muito precárias, a menos que fossem indenizados pelos proprietários.

O Município, por sua vez, afirmou não ter condições financeiras de implantar nenhum projeto habitacional que atendesse as famílias.

Na sequência, a Associação de Moradores, que representava um número muito limitado de moradores, ajuizou uma ação de usucapião coletivo.

Não obstante as negativas iniciais, as reuniões de negociação prosseguiram, oportunidade em que o MP buscou identificar o interesse de cada uma das partes, de forma que eventual acordo conseguisse atender a esse interesse.

Foram realizadas algumas reuniões, mas as negociações não tinham avançado e a ocupação ampliava-se a olhos vistos.

Realizou-se então nova reunião com todos os envolvidos, em que o MP procurou convencê-los de que o acordo era a melhor saída para todos. Havia a real possibilidade da ocupação consolidar-se e tornar-se irreversível, o que inviabilizaria definitivamente o empreendimento dos proprietários. As condições da ocupação iriam deteriorar-se rapidamente, piorando a qualidade de vida dos moradores, especialmente no que diz respeito à segurança pública e acesso aos serviços essenciais, além de se criar mais uma área de risco, com a qual o Município teria que conviver por muitos anos, sem rápida perspectiva de regularização fundiária, em face da ausência de recursos financeiros. Em suma, o MP procurou demonstrar que aquela situação não era a ideal para ninguém.

Finalmente, depois de meses de negociação, em 05/05/2014 foi firmado acordo pelo MPMG, Município, Proprietários, Incorporadora Permutante e Associação de Moradores para implantação de um projeto habitacional em favor dos moradores em parte do terreno.

Em linhas gerais, o Município obrigou-se a realizar o cadastro e selamento dos imóveis em 60 (sessenta) dias, enviar projeto de lei para a Câmara Municipal a fim de transformar a parte da área destinada ao empreendimento habitacional popular em ZEIS (zona de especial interesse social) e realizar a seleção dos futuros beneficiários por meio do seu Conselho Municipal de Habitação.

Os proprietários obrigaram-se a iniciar em prazo definido perante o Município o desmembramento da área destinada ao programa habitacional da gleba maior, promovendo o registro junto ao CRGI, bem ainda transferir a área desmembrada ao agente financiador do programa.

A Incorporadora permutante, parceira dos proprietários, comprometeu-se a iniciar as tratativas perante o agente financeiro para viabilizar o empreendimento habitacional de interesse social, implantá-lo no prazo estabelecido no contrato firmado com o agente financeiro e, uma vez concluídas as remoções e reassentamentos, demolir as edificações e dar destinação adequada aos entulhos.

A Associação de Moradores obrigou-se a auxiliar na vigilância do imóvel e esclarecer os moradores sobre o financiamento habitacional e os subsídios públicos, na ordem de 95% do valor da unidade.

O acordo estabeleceu que a ordem de reintegração de posse somente seria cumprida após o reassentamento dos moradores selecionados segundo os critérios do

programa. Em relação aos cadastrados que não se enquadrassem nos critérios do Programa, vislumbrou-se atendê-los, de forma diferenciada no futuro loteamento a ser implantado pelos proprietários e incorporadora, se assim desejarem.

Foram cadastradas 116 famílias, sendo que 111 atendiam os critérios do programa habitacional.

Em 07/02/2014 realizou-se uma reunião pública em Santa Luzia para apresentação do projeto habitacional desenvolvido pela Incorporadora.

Em 2015, verificou-se que o Município não havia se habilitado no programa habitacional no prazo assinalado pelo agente financiador. Para viabilizar o projeto, convidou-se Movimento Mineiro de Habitação, por sugestão da COHAB/MG, para capitanear o projeto junto ao órgão financiador, em modalidade acessível às entidades civis de luta por moradia.

Foi então firmado termo aditivo ao acordo para incluir o MMH, transferindo-se-lhe parte das obrigações da Incorporadora.

Por solicitação do MMH, foi contratada assessoria técnica de Arquitetura com experiência em habitação de interesse social, integralmente custeada pelos proprietários e incorporadora para elaboração de novo projeto adequado às características do terreno. O novo projeto foi apresentado à comunidade em maio de 2016 em reunião pública realizada em Santa Luzia.

O contato e abertura do MP às partes durante o processo de negociação foi e ainda é permanente, buscando novas soluções para cada problema que surge enquanto o reassentamento não se concretiza.

Embora a CEPJHU não esteja mais acompanhando o procedimento desde o início de 2017, foi informada pelo MMH que, em junho de 2017, o projeto habitacional foi aprovado e selecionado pelo agente financeiro para celebração do contrato de financiamento.

O caso em comento reafirma a necessidade de o MP buscar sempre a via da negociação para construção de soluções para problemas complexos, inclusive valendo-se do apoio de profissionais de outras áreas, em razão da necessidade de visão multidisciplinar do conflito. Às vezes, as soluções oriundas do Judiciário não são as mais adequadas à realidade dos fatos e ao interesse das partes, ou chegam tarde demais.

## 4. Referências

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Nota Técnica n. 01/2013**. Disponível em: <<https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/atividade-fim/forum-de-resultados-para-a-sociedade/notas-tecnicas/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.







# **MEDIAÇÃO PENAL E O ACESSO À JUSTIÇA CRIMINAL HUMANIZADA**

**Ana Paula Faria Felipe<sup>19</sup>**

<sup>19</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá (RJ); Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense/UFF (2014). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade de Itaúna/MG. Advogada e Mediadora de Conflitos (formação nacional e internacional). Mediadora Judicial em Formação. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Direito, Cidadania, Processo e Discurso. Professora convidada do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em 'Mediação e Gestão de Conflitos', oferecido pela FESMPMG e FNMC. E-mail: anapaula@fariafelipe.com.br



## 1. Introdução

A reforma do Judiciário vem trabalhando, nos últimos 16 anos, numa política pública de ampliação de acesso à Justiça e, atualmente, as formas alternativas de resolução de conflitos são consideradas caminhos complementares que podem ajudar a administrá-los. Assim, a arbitragem, a conciliação, a negociação e, com especial destaque, a mediação (Lei n. 13.140 de 26 de junho de 2015 e o Código de Processo Civil/2015) passaram a ser denominadas formas adequadas de resolução de conflitos.

A aplicabilidade da mediação de conflitos vem sendo adaptada à realidade brasileira, não só pelas características próprias da nossa sociedade, mas, principalmente, por ter sido regulamentada há pouco mais de dois anos. Registre-se que o Código de Processo Civil/2015 entrou em vigor na data de 18 de março de 2016.

Neste cenário, vivencia-se também a introdução da mediação no âmbito penal, buscando a humanização da Justiça Criminal, a diminuição da violência e da reincidência, bem como a prevenção da criminalidade. Os projetos se dão, em especial, nas Varas da Infância e Juventude e nos Juizados Especiais Criminais.

O presente artigo tem como escopo o instituto da mediação penal como instrumento de acesso a uma Justiça Criminal humanizada, construindo assim, um

Direito Penal que minimiza a discriminação dos seres humanos pelo poder punitivo e que fornece respostas satisfatórias às demandas sociais por justiça.

## 2. Mediação penal

A Lei n. 13.140/2015 considera a mediação como:

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).

Segundo Ceretti e Pisapia citados por Leonardo Sica:

A expressão mediação, do latim antigo *mediare* (dividir, abrir ao meio) é adaptada para indicar a finalidade de enfrentar dinamicamente uma situação problemática e abrir canais de comunicação bloqueados; refere-se a uma atividade em que uma parte terceira, neutra, ajuda dois ou mais sujeitos a compreender o motivo e a origem de um conflito, a confrontar os próprios pontos de vista e encontrar uma solução, sob a forma de reparação simbólica, mais do que material (CERETTI, 1997, PP.91-92). A mediação visa restabelecer o diálogo entre as partes para poder alcançar um objetivo concreto: a realização de um projeto de reorganização das relações, com resultado o mais satisfatório possível para todos (PISAPIA, 1997, p. 05). (SICA, 2007, p. 46).

Para a psicóloga e mediadora Berenice Brandão Andrade,

Mediação é como água. Se utilizada no momento certo impede que o incêndio se torne devastador. Depois de deflagrado, o incêndio deixa problema de difícil solução e marcas que exigem, às vezes, uma vida inteira para apagar.

Mediação é como medicamento. Se ministrada no momento exato, evita dores intraduzíveis, além de sempre ter sido fundamental em todas as épocas da humanidade. (ANDRADE, 2012).

Consideramos que a mediação penal consiste em um processo informal e flexível, no qual se insere a figura de um terceiro imparcial – mediador – que atua com ênfase no diálogo, nos sentimentos e interesses dos envolvidos, nas consequências da conduta delitiva e na resolução do conflito, pautada nas responsabilidades e obrigações futuras. O mediador trabalha, durante o processo, a comunicação não violenta, tentando obter o melhor de cada uma das partes, empoderando-as e ajudando-as a buscar as qualidades de cada um dos mediados para que o olhar acusatório dê lugar ao olhar de compreensão e compaixão.

A mediação penal, como instrumento de uma justiça restauradora, é uma alternativa ao poder punitivo do Estado e, também, mais uma via de acesso ao Judiciário. Quando bem aplicada/desenvolvida, a mediação pode ajudar a diminuir o sofrimento das pessoas envolvidas no delito e a reduzir a insegurança e o medo da sociedade.

Leonardo Sica afirma:

Enfim, revendo as experiências de justiça restaurativa – que é moldura conceitual que viabiliza a mediação em matéria penal – no Canadá e Nova Zelândia, Oxhorn e Slakmon sugerem que esta pode oferecer um lócus concreto para democratizar a justiça e construir cidadania civil de baixo para cima (*Idem*, p. 205); considerando-se que a mediação pode ser tida como a atividade que melhor realiza os princípios da justiça restaurativa, abre-se chance real para que a mediação assegure a continuidade democrática e integre a cidadania brasileira, preenchendo o vácuo democrático criado pelo atual sistema de justiça. (SICA, 2009, p. 315).

A Lei de Mediação, em seu artigo 2º, define como princípios deste instituto: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes (voluntariedade), busca do consenso, confidencialidade e boa-fé. Contudo, os princípios da mediação não são taxativos, se estendem ao âmbito de aplicabilidade do conflito (internacional, trabalhista, empresarial, organizacional, familiar, penal, escolar etc.), e possuem princípios específicos em cada uma de suas escolas. Podemos afirmar que o instituto da mediação tem como pedra angular o princípio da dignidade humana, sendo também, um instrumento de aplicabilidade dos princípios e garantias constitucionais.

### 3. Mediação penal: um acesso à Justiça criminal humanizada

O princípio constitucional do acesso à Justiça é de ampla definição e há muito tempo sofre transformações para acompanhar as demandas da sociedade moderna. Contudo, é primordial que o sistema jurídico seja efetivamente acessível a todos e, principalmente, que possa oferecer resultados individualizados e socialmente justos aos envolvidos em um conflito.

No âmbito da Justiça Penal, o referido princípio é ampliado para o acesso a respostas mais satisfatórias e que levem a uma administração dos conflitos criminais de forma mais humanizada, pois, o Direito Penal não pode manter-se indiferente à situação de crescimento de violência, sendo impossível ignorar que a atual situação mundial constitui fator determinante do escândalo que parece atingir a discussão no campo penal e político criminal. Sobre o exercício real do poder punitivo e sobre a legislação penal, Zaffaroni (2007) relata que o poder punitivo sempre discriminou os seres humanos, conferindo-lhes um tratamento que não condiz com a condição de pessoa. O poder punitivo, inicialmente europeu, foi ampliando-se para outros continentes sob a forma de colonialismo, em seguida, neocolonialismo e a partir do século XX passa a ser exercido como globalização. Essa globalização foi precedida de uma revolução comunicacional que permitiu a disseminação de um discurso único, de características autoritárias, às quais estimulam o exercício do poder punitivo muito mais repressivo e discriminatório, agora, porém, em escala mundial.

Ainda sob a análise de Zaffaroni (2007), o tratamento dado aos inimigos da sociedade é próprio do Estado absoluto e, este, é incompatível com a teoria política do Estado de direito. Na visão do referido autor, a Idade Média não terminou, pois, vivenciamo-la no denominado 'autoritarismo cool', no qual o inimigo é o mesmo de todo autoritarismo: aqueles que confrontam o discurso dos detentores do poder.

Em meio aos discursos constitucionalistas, tem-se no Direito Penal, um flagrante desrespeito à dignidade da pessoa humana, cuja tutela constitui a espinha dorsal dos direitos humanos. Nas palavras do supracitado autor:

Se, na realidade, o direito penal sempre aceitou o conceito de *inimigo* e este é incompatível com o Estado de direito, o que na verdade seria adequado a ele seria *uma renovação da doutrina penal corretora dos componentes autoritários que a acompanharam ao longo de quase todo seu percurso ou, em outras palavras, um ajuste do direito penal que o compatibilize com a teoria política que corresponde ao Estado constitucional de direito, depurando-o dos componentes próprios do Estado de polícia, incompatíveis com seus princípios.* (ZAFFARONI, p. 25-26, grifo do autor).



A falibilidade do sistema penitenciário, bem como a reforma do Judiciário nos permitiram investigar novos caminhos para uma justiça mais individualizada, mais cidadã e democrática, enfim, mais humanitária e com o objetivo de inserir um novo paradigma de Justiça Penal no contexto sócio jurídico brasileiro.

Inúmeros estudos no âmbito do Direito, da Criminologia, da Antropologia, da Sociologia e da Psicologia já demonstraram que o atual modelo de Justiça Penal falhou tanto na missão de prevenir delitos quanto na de ressocializar os condenados, pois, somente a previsão legal da pena não inibe a prática de crimes e a maioria dos modelos de sistemas penitenciários existentes contribui mais para o crescimento da violência que para a sua contenção.

A justiça penal busca novos “remédios” para que possa cumprir seu papel de readaptação social ou, pelo menos, que possa evitar a dessocialização do indivíduo. Neste painel, se insere a mediação penal como instrumento de humanização da Justiça Criminal.

O termo “humanização” é associado a movimentos religiosos, filantrópicos, paternalistas, jurídicos, etc. Fala-se em humanização no campo da saúde, das ciências sociais aplicadas e da política pública e, há muito se fala em humanização do Direito Penal sem que tenhamos conseguido vê-la efetivada. É preciso, assim, reavaliar conceitos e compreender humanização no presente trabalho.

Encontramos como significado da palavra “humanização”:

(1) Ato ou efeito de humanizar, mudando o comportamento e atitudes, tornando-se humano e dando condições humanas; (2) ter compaixão pelo próximo, cuidar bem daquele que precisa de seus cuidados.<sup>20</sup>

(2) (i) Dar condição humana a; (ii) Civilizar; (iii) Tornar-se humano; humanizar-se.<sup>21</sup>

Para Hannah Arendt (2007, p. 328-329), embora a importância da vida já fosse a pedra angular do povo judeu, foi através do cristianismo que a vida do ser humano passou a ter importância. Nas palavras da citada autora:

Talvez resida aí o motivo para o fato indubitável de que somente quando a imortalidade da vida individual passou a ser o credo básico da humanidade ocidental, isto é, somente com o surgimento do cristianismo, a vida na Terra passou também a ser o bem supremo do homem. (ARENDR, 2007, p. 328-329).<sup>22</sup>

20 Dicionário informal. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/humanização>>.

21 Dicionário Aurélio, 1993, p. 290.

22 Para os Cristãos, Jesus foi o maior Mediador que passou pela Terra. É natural que, a partir de então, a visão do mundo se alterasse e os homens

É necessário, na atualidade, que a vida, como bem supremo do homem, seja exercida de forma digna, isto é, que seja dada a condição humana aos indivíduos, independentemente de raça, crença, cor e rótulo religioso.

Vislumbra-se, de uma conceituação simples à trabalhos de autores renomados, a compreensão de “humanização” como advinda de humanidade, que nos remete ao pensamento de aquisição das características positivas dos seres humanos.

Acreditamos que o conceito de “humanização”, com o qual trabalhamos no presente artigo, está diretamente relacionado ao de “fraternidade”. O tripé da Revolução Francesa, qual seja, “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, voltou a ser coroado no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todas as pessoas nascem *livres e iguais* em dignidade e em direitos. São dotadas de razão e de consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de *fraternidade*. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, grifo nosso).

Consideramos que muito já se avançou em relação aos direitos fundamentais, constitucionais e internacionais da Liberdade e da Igualdade. É necessário que não demorem, ainda mais, no avanço à conquista da Fraternidade<sup>23</sup>.

Nesse sentido, é importante o acesso a uma Justiça Criminal humanizada, que viabilize, de fato, a vida como bem supremo para que alcancemos a almejada inclusão social daqueles que se envolvem em conflitos penais (vítimas, réus e terceiros). É importante compreender tal princípio com o olhar ampliado para outros valores, quais sejam, a vida a ser mantida no patamar de dignidade, de respeito e de solidariedade.

Em geral, a maioria daqueles que se envolvem em conflitos criminais já se encontram à margem da sociedade. É necessário efetivar meios de sua inclusão

---

mudassem o comportamento e atitudes visando auxiliar o próximo. Embora tenham ficado gravados no mundo os seus milagres, acreditamos que já é tempo de estudá-los e verificarmos o que, verdadeiramente, existe por trás de cada um deles, importa salientar que, aqui, referimo-nos Jesus a um homem de bem, como muitos outros que passaram pela Terra deixando seus exemplos. Não nos referimos aos ‘dogmas religiosos’, que não é assunto da presente pesquisa. Os templos religiosos, embora todos eles tenham a sua beleza, são comandados pelo ‘homem’, que ainda imperfeito, insere, nas religiões, a vaidade, o orgulho, o poder ... “Ansiosos por conquistar um trono que Jesus jamais construiu, cada homem se dispôs a projetá-lo no mundo de acordo com seus propósitos, que raramente se ajustam aos ideais de Deus.” (ANDRADE, 1999, p. 123).

23 Francisco Cândido Xavier (2006, p. 198) define Fraternidade como “a lei da assistência mútua e da solidariedade comum, sem a qual todo progresso, no planeta, seria praticamente impossível. (...). Fraternidade pode traduzir-se por cooperação sincera e legítima, em todos os trabalhos da vida, e, em toda cooperação verdadeira, o personalismo não pode subsistir, salientando-se que quem coopera cede sempre alguma coisa de si mesmo, dando testemunho de abnegação, sem a qual a fraternidade não se manifestaria no mundo, de modo algum.”

social, deixando de lado a antiga e enraizada ideia de que se trata do inimigo público, no caso do réu, e passando a observá-los como seres humanos que necessitam de um tratamento digno, sem estigmatização de qualquer espécie, embora respeitemos os rigores da lei penal brasileira.

Para trabalhar a humanização da Justiça Criminal, é preciso que se fortaleça no íntimo de todos nós, operadores do direito, e dos membros da sociedade, o sentimento de fraternidade. Isso permitirá, àqueles que se envolvem em conflitos penais, a oportunidade de mudança real de comportamento, de empoderamento, de inserção na sociedade, etc.

A mediação penal vem demonstrando ser um instrumento apto para a humanização trabalhada no presente artigo, pois, respeitando a legislação brasileira, oferece, aos mediados, um tratamento digno, respeitoso, bem como atinge a finalidade de integração social.

No procedimento de mediação penal, aqueles que se envolvem em conflitos criminais serão trazidos para um programa em que seja mantido o rigor da lei, contudo, num regime de esclarecimento de consciência, de retomada de posição, de aquisição de novos valores, de novos ideais; para que, quando saírem desse “tribunal de consciência”, estejam habilitados a integrar, de forma desejável, a sociedade. Ao final do tratamento, o objetivo é que possam retirar a capa de marginais para vestirem a roupa de homens conscientes, renovados.

Tal instituto, embora trabalhe baseado na consciência do delito praticado, não se fixa no terreno da culpa, e busca a renovação de cada um dos envolvidos no conflito em projeções de futuro, para que eles se sintam preparados para sair da posição de transgressores da lei aptos a promoverem as mudanças necessárias inserindo-se em uma nova história de vida.

#### 4. Considerações finais

Na busca pela ampliação do acesso a uma justiça criminal humanizada, o movimento de reforma do Judiciário, pretende implantar métodos mais democráticos e participativos para que se possa conquistar a real pacificação do conflito através do diálogo (comunicação não violenta), da compreensão e da ampliação da cognição das partes sobre os fatos que levaram-nas àquela disputa. Utilizam-se de técnicas restaurativas buscando uma solução individualizada para atender aos fins do Direito Penal, quais sejam: a prevenção do delito, a (re) inserção social, a diminuição

da reincidência, que tem como consequência lógica a redução da criminalidade, bem como do número dos processos criminais.

As experiências de mediação existentes no Canadá, Austrália, Japão, África do Sul, Itália, Espanha, Portugal, Argentina e Nova Zelândia (este último considerado país pioneiro na implementação de práticas restaurativas), bem como no Brasil, demonstram que é possível restaurar em lugar de punir, e reforçam o sentimento de solidariedade social, pilar da modernidade.

A mediação penal, como instrumento restaurativo, pode criar um novo acesso a uma Justiça Criminal humanizada e pode ser utilizada como ferramenta para a composição dos conflitos criminais. Esse novo paradigma, desenvolve uma estratégia que reduz o tratamento discriminatório impingido pelo Direito Penal, bem como propicia uma justiça humanista, que soluciona o delito na sua integralidade, ou seja, nos seus aspectos legal, social, emocional e econômico. É importante ressaltar, que o desenvolvimento do procedimento da mediação penal se faz sem prejuízo do sistema carcerário e, principalmente, respeitando a legislação brasileira.

#### 5. Referências

AGUIAR, Carla Zamith Boin. **Mediação e justiça restaurativa**: a humanização do sistema processual como forma de realização de princípios constitucionais. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ANDRADE, Berenice Neide Brandão. **Uma lembrança que renasce**. 3 ed. Belo Horizonte: Santa Edwiges, 1999. (Pelo espírito Ívia Corneli).

ANDRADE, Berenice Neide Brandão. Entrevista. **Revista MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, Edição Especial Mediação, 2012.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BRASIL. Lei n. 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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. 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: 25 abr. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. **A prática da mediação e o acesso à justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

XAVIER, Francisco Candido. **O consolador**. 26. ed. Rio de Janeiro: Federação Espírita Brasileira, 2006. (Pelo espírito Emanuel).

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Tradução: Sérgio Lamarão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Atenas, 2008.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO E A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Luciano Badini<sup>24</sup>

24 Promotor de Justiça de Belo Horizonte, com ingresso no Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 1993. Diretor Adjunto da Escola Nacional do Ministério Público (ENAMP). Assessor do Corregedor-Geral do MPMG. Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Comitê Gestor da Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD). Vencedor do Prêmio “*Innovare*” 2010, categoria “Ministério Público”, tema “Justiça sem Burocracia”. Representante do MPMG no Secretariado do Fórum Global “Direito, Justiça e Desenvolvimento”, sediado no Banco Mundial, Washington (2016). Coautor do “Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público”, publicado pelo CNMP. Secretário dos LIII e LIX concursos para ingresso na carreira do MPMG (2013/14). Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente (2009/2012, 2015). Diretor do Centro de Estudos (CEAF) do MPMG (2012/2015). Secretário-Geral do MPMG (2005/2008).



## 1. Introdução

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM/MPMG), e o Centro de Pesquisa em Direito e Meio Ambiente (CDMA) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (FGV DIREITO RIO), formalizaram parceria que permitiu a recente publicação de obra com resultados de projeto de pesquisa sobre a resolução consensual de conflitos ambientais.

O vasto e estruturado questionário submetido aos membros do MPMG revelam posicionamentos e reflexões correntes do Ministério Público brasileiro. Em síntese, na perspectiva de 98,1% dos 431 promotores de Justiça mineiros que responderam ao questionário apresentado pela FGV, a solução extrajudicial do conflito ambiental afigura-se mais adequada que a via judicial de resolução do litígio, sendo certo que 93,5% já celebraram os chamados termos de ajustamento de conduta (TAC) ou participaram da formalização de acordos judiciais.

Todavia, apenas 40,05% dos agentes políticos que participaram da enquete, revelaram ter participado de ação educacional, ainda que breve, com a temática da negociação de conflitos.

Há de se registrar que, em 2009, iniciou-se no MPMG a capacitação dos membros em negociação de conflitos, razão pela qual, acredita-se, o percentual dos que jamais foram sensibilizados ou informados no Brasil sobre métodos de negociação ou mediação seja ainda mais elevado, eis que o interesse institucional por esta temática tem se revelado recentemente e, em regra, incentivado pelo advento do novo Código de Processo Civil.

Ora, naturalmente, tem-se que a par do reconhecimento da relevância e priorização da solução extrajudicial – notadamente em determinadas searas, como a da defesa do meio ambiente – não há formação adequada em métodos eficientes destinados à construção do acordo ou, quiçá, ao resgate do diálogo entre as partes do conflito.

Referida carência não é apenas dos integrantes do MP brasileiro mas, seguramente, vivenciada pelos nossos operadores do Direito, cuja formação acadêmica original é orientada ao fomento do litígio e não à solução destes com qualidade e eficiência, fato que revela um dos motivos que contribuem para a significativa – e sempre crescente – marca de 95 milhões de processos pendentes de julgamento no Brasil, apurados pelo Conselho Nacional de Justiça.

## 2. As ondas de acesso à Justiça

A negociação e mediação, métodos autocompositivos de resolução de conflitos, inserem-se no contexto do movimento mundial de acesso à Justiça, precisamente na “terceira onda” ou “terceiro estágio”.

Em síntese, em meados da década de 1970, o jurista Mauro Cappelletti, Professor de Direito das Universidades de Florença e Stanford, estudou a temática do acesso à Justiça no mundo, formatando, com colaboradores de cerca de 25 países, o chamado “Projeto Florença”, que resultou no atual “Movimento de Acesso à Justiça” e revolucionou o Direito de vários países, inclusive o brasileiro.

As soluções encontradas por este grupo seleto de juristas, liderados por Cappelletti, foram dispostas nas chamadas “ondas de acesso à Justiça”.

A primeira onda, lembremos, relativa à assistência judiciária aos mais carentes, teve amplo reflexo no Brasil, com a criação e estruturação das Defensorias Públicas, por exemplo.

A segunda onda preocupou-se com a representação em Juízo dos interesses difusos e coletivos. Em nosso país, o Ministério Público assumiu o protagonismo na implementação do segundo estágio de acesso à Justiça ao titularizar a propositura de ações civis públicas para amparar, salvaguardar e viabilizar o exercício de direitos difusos consagrados no texto constitucional.

Pois bem, o Ministério Público, genuíno produto da segunda onda, hoje é reconhecidamente o legitimado que mais se utiliza das ações coletivas no Brasil e que, proporcionalmente, maior êxito alcança.

Ocorre, contudo, que vivenciamos atualmente o terceiro estágio (ou terceira onda) do movimento de acesso à Justiça, que é bem mais amplo e direciona-se ao chamado “enfoque global de acesso à Justiça”, no qual inserem-se “a conciliação e mediação como instrumentos para a simplificação e resolução de litígios”, conforme antecipou o Prof. Cappelletti há quatro décadas.

Há uma clara e manifesta influência da terceira onda no II Pacto Republicano do Estado brasileiro por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, firmado pelos Presidentes dos três Poderes da República, em abril de 2009, que consagra o compromisso de “fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização”.

Em conclusão, para a consolidação da terceira onda de acesso à Justiça no Brasil, algumas medidas simples, mas eficazes, podem e devem ser internalizadas por aqueles que desejam uma Justiça mais célere, eficiente,

inclusiva e democrática, quais sejam: a) a capacitação dos operadores do Direito em técnicas de mediação e negociação de conflitos, já que temos, até hoje no Brasil, uma formação acadêmica marcadamente voltada e orientada ao fomento do litígio; b) o reconhecimento que acesso à Justiça não é acesso ao litígio, mas à solução deste com eficiência e agilidade, mediante a utilização de métodos autocompositivos, que não devem ser considerados como uma alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos; c) o uso do inquérito civil não mais como mero instrumento destinado ao exercício responsável da ação civil pública, mas como instrumento vocacionado à formalização do consenso em seara extrajudicial.

Este é, portanto, o momento histórico de legitimação e reconhecimento dos meios autocompositivos de solução de conflitos, que seguramente permitirá, em breve, que não se confunda celeridade com superficialidade; negociação, com negociata; eficiência, com processo formal e adversativo; capacidade para o diálogo, com cumplicidade.

## 3. Moderna teoria do conflito e o MP

Em regra, os agentes políticos e administrativos do MP brasileiro tem uma visão negativa do “conflito”, associando-o à divergência, lide, briga, desgaste, guerra, sofrimento, dor.

Diversamente, a moderna teoria do conflito sugere que este tem aspectos positivos e pouco explorados, a exemplo da prevenção da estagnação, estímulo aos interesses e curiosidades, é, em síntese, “a raiz das mudanças pessoais e sociais”, na clássica definição de Morton Deutsch (1973).

Seguramente orientado por estes aspectos positivos e pelo fato de o Ministério Público ter se transformado, no último quarto de século, numa instituição indutora de políticas públicas e, como tal, inserida no contexto dos mais diversos e sensíveis conflitos nacionais, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou, em dezembro de 2014, a Resolução nº 114, que instituiu a “Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público”.

A referida política apresenta finalidades claras como, por exemplo, viabilizar a capacitação em métodos autocompositivos de membros e servidores forjados num ambiente acadêmico que estimula o litígio; acompanhamento estatístico; mapeamento de boas práticas; realização de pesquisas e inclusão da temática da autocomposição em concursos de ingresso para agentes políticos e administrativos da Instituição.

Sem embargo, a Resolução CNMP nº 118/2014 recomendou a implementação, nas unidades e ramos do



MP, dos chamados Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, que definirão o formato, carga horária e conteúdo de ações educacionais destinadas à capacitação em autocomposição e formação de mediadores, implementação de sistema de registro e estatística, inclusão da temática da autocomposição em concursos de ingresso para membros e servidores da Instituição.

#### **4. Negociação, mediação e conciliação na Resolução CNMP nº 118/2014**

A Resolução nº 118/2014 do CNMP, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, atribuiu ao Ministério Público brasileiro a implementação e adoção de mecanismos de autocomposição, dentre os quais a negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais.

Inicialmente, tem-se por necessário um breve registro, notadamente num cenário assustador de um processo para cada dois cidadãos brasileiros: os métodos autocompositivos não devem ser considerados como mera alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos.

Resta incontroverso que o ato normativo em tela apresenta um rosário de virtudes, destacando-se a sedimentação e rígida distinção conceitual entre negociação, mediação e conciliação.

Não raro, observa-se certa imprecisão conceitual, com a utilização indistinta e inadequada de tais termos para as mais diversas situações vivenciadas na rotina da (moderna) atuação institucional.

Ocorre, contudo, que a apontada imprecisão terminológica resta, atualmente, superada, não se aceitando, doravante, equívocos tão comuns observados em manifestações orais ou formais de agentes políticos e administrativos da Instituição.

Com efeito, a contribuir para o rigor conceitual, perfila-se à Resolução nº 118/2014, o “Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público”, obra produzida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Ministério da Justiça – através da Secretaria de Reforma do Judiciário e Escola Nacional de Mediação (ENAM) –, e pelo Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Brasil (CDEMP).

Observe-se, inicialmente, que o Capítulo III da Resolução nº 118/2014 foi destinado às “Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público”, reservando-se a “Seção I” à “Negociação”.

Não foi por mero acaso que a “negociação” inaugurou o referido capítulo; houve a intenção deliberada de

realçar a importância desta modalidade de prática autocompositiva para os integrantes do MP.

O art. 8º, *caput*, da Resolução nº 118/2014 recomenda a negociação para as

[...] controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal. (BRASIL, 2014).

Há uma indisfarçável prevenção, em nosso meio, com o termo “negociação”, eventualmente por ser confundido com “negociata” ou “transação”, o que remeteria à falsa ideia de mútuas e ilimitadas concessões.

Tecnicamente, contudo, consoante recomenda o art. 8º, denomina-se “negociação” o processo de autocomposição do conflito em que o Ministério Público atua como parte na defesa de direitos e interesses sociais, como não raro observa-se, e.g., nas searas de defesa do meio ambiente e do consumidor.

A rigor, portanto, consoante leciona o Prof. Alexandre Amaral Gavronsky, na tutela coletiva,

[...] o MP atua como *autêntico negociador*, compondo, diretamente com o responsável pela lesão ou ameaça, a solução jurídica destinada a assegurar a efetividade dos direitos em questão. (GAVRONSKY, 2014, p. 150, grifo nosso).

Com efeito, conclui Gavronsky,

[...] é sem dúvida *possível a negociação em tutela coletiva* sem que haja disposição sobre direitos coletivos pelos legitimados a defendê-los, residindo o equívoco fundamental, justamente, na *confusão entre esta negociação e a transação do direito civil*. (GAVRONSKY, 2014, p. 150, grifo nosso).

Este, na verdade, parece ser o ponto essencial a ser superado: a “confusão” e, em consequência, a prevenção e resistência à utilização de terminologia, agora institucionalmente reconhecida como adequada para definir o processo de autocomposição do conflito em que o Ministério Público atua como parte na defesa de direitos ou interesses sociais.

No mesmo sentido, aliás, a lição de Marcelo Pedrosa Goulart que, em obra de consulta obrigatória, destaca que o Ministério Público Resolutivo,

[...] ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como *negociação e indutor de políticas públicas*, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional, intraestatal, estatal, regional supraestatal e global. O Judiciário torna-se espaço excepcional de sua atuação. (GOULART, 2013, p. 202-203, grifo nosso).

Ora, ainda que aparentemente exaustivo, é sempre oportuno reafirmar, especialmente na terceira onda de acesso à Justiça – para cuja implementação impõe-se a superação da tradicional resistência interna das Instituições aos meios autocompositivos –, que não se confunde negociação com negociata; eficiência, com processo formal e adversativo; capacidade para o diálogo, com cumplicidade.

Diversa, a mediação, que é recomendada, na forma do art. 9º da Resolução nº 118/2014, para a solução de controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais se afigura importante a “direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes”.

Em síntese, portanto, trata-se de mecanismo de auto-composição assistida em que um terceiro, imparcial e neutro, auxilia as partes envolvidas no conflito a construir uma avença mutuamente satisfatória.

Não bastasse, a conciliação, segundo expressa orientação da Resolução nº 118/2014 (art. 11), destina-se aos conflitos:

[...] que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos. (BRASIL, 2014).

Em resumo, a conciliação não é estruturada como a mediação, além do que o conciliador faz propostas para o acordo, diversamente do mediador, que estimula, fomenta, utiliza instrumentos e ferramentas para que os envolvidos construam, por si, o acordo satisfatório para as partes.

## 5. A “Carta de Brasília” e a resolução consensual de conflitos

Neste cenário de implementação e sedimentação da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, emerge a chamada “Carta de Brasília”, aprovada pela Corregedoria Nacional e Corregedorias dos Estados e União em 22/9/2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que recomenda “uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição” e, em consequência, a “priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional para a efetividade da função resolutiva”. (BRASIL, 2016).

A referida Carta considera, outrossim:

[...] conveniente o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégicas de atuação do Ministério Público relativamente às demandas em tramitação no Judiciário,

com objetivo de alcançar resultados que garantam a duração razoável dos processos em que o Ministério Público atua como órgão agente. (BRASIL, 2016).

Observadas tais considerações, a “Carta de Brasília” elenca um rol de diretrizes orientadas aos membros do Ministério Público brasileiro, dentre as quais merecem destaque as seguintes, *verbis*:

- 1) Capacidade de diálogo e consenso;
- 2) Atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;
- 3) Utilização racional do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso;
- 4) Atuação proativa do membro para garantia do andamento célere e duração razoável dos feitos sob a responsabilidade de sua unidade ministerial e adoção das providências pertinentes ao alcance do precedente jurisdicional pretendido, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de defesas orais;
- 5) Atuação proativa do membro para garantir a efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente pela prática de ilícitos, notadamente nas causas em que o Ministério Público é autor;
- 6) Priorização da atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situação de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajurisdicionais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática;
- 7) Na hipótese de inevitabilidade do dano, atuar tempestiva e efetivamente, garantindo uma resposta imediata, com vistas a: a) estancar a continuidade ou a repetição de ilícitos; b) remover os ilícitos e potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos; c) reduzir dados indicativos de impunidade;
- 8) Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;
- 9) Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional;
- 10) Análise consistente de notícias de fato, de modo a ser evitada a instauração de procedimentos ineficientes, inúteis ou a instauração em situações nas quais é visível a inviabilidade da investigação;
- 11) Delimitação do objeto da investigação, com a individualização dos fatos investigados e das demais circunstâncias relevantes, garantindo, assim, a duração razoável da investigação;
- 12) Avaliação contínua da real necessidade de novas diligências e medidas nos procedimentos extrajurisdicionais, justificando, inclusive, a necessidade de novas prorrogações, em especial por ocasião da renovação dos prazos;
- 13) Esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas, com o incremento da utilização dos instrumentos como a Recomendação, Termo de Ajustamento de Conduta, Projetos Sociais e adoção do arquivamento resolutivo sempre que esta medida for a mais adequada;
- 14) Acompanhamento contínuo da tramitação, instrução

e fiscalização dos procedimentos judiciais e das suas respectivas execuções, promovendo as medidas necessárias para a efetivação desses procedimentos, com relação ao cumprimento e aplicação das sanções impostas aos condenados, nas ações das quais é autor o Ministério Público;

- 15) Priorização da atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos necessários.

Ora, as várias diretrizes dirigidas aos membros do Ministério Público brasileiro, aqui expostas exemplificativamente, evidenciam o reconhecimento pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro da relevância e priorização da solução extrajudicial, bem como a necessidade da utilização de métodos eficientes destinados à construção do acordo ou resgate do diálogo entre as partes do conflito, fato que seguramente conduzirá à consolidação de um Ministério Público efetivamente, e não formalmente, resolutivo.

## 6. O Ministério Público e o Novo Código de Processo Civil

O incentivo à internalização e popularização dos meios autocompositivos apresenta-se, de igual sorte, como um dos manifestos objetivos do Novo Código de Processo Civil brasileiro (NCPC), desiderato evidenciado em diversas passagens do referido diploma processual.

De feito, o art. 3º, caput, NCPC, consagra o chamado “Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição” ao prescrever que “não se excluirá da *apreciação jurisdicional* ameaça ou lesão a direito”. (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

A Constituição Federal (CF) de 1988, aliás, já previa o mencionado princípio, com uma sutil distinção: enquanto a CF refere-se à apreciação do Poder Judiciário, o NCPC, remete à “apreciação jurisdicional”, decerto em razão da ênfase conferida pelo novo Código aos métodos autocompositivos.

Deveras, o art. 3º, § 2º, NCPC, estabelece que o Estado promoverá, “sempre que possível”, a solução consensual dos conflitos.

É bem de ver que o art. 3º encontra-se inserido no capítulo destinado às normas fundamentais do Processo Civil e, como corolário, tem-se que os preceitos e diretrizes insertas neste capítulo orientam toda a interpretação, notadamente a teleológica, do novel caderno processual.

Nesta quadra, o art. 3º, § 3º, NCPC, merece especial destaque para os agentes políticos e administrativos do Ministério Público brasileiro, ao estabelecer que 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, grifo nosso).

Naturalmente, o referido dispositivo legal há de ser aplicado à “negociação”, por esta se inserir, naturalmente, dentre os “outros métodos de solução consensual de conflitos”.

Sem embargo, no rol de práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público elencadas no Capítulo III da Resolução nº 118/2014 do CNMP, restam formalmente reconhecidas a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

Em suma, portanto, caberá ao Ministério Público, institucionalmente e através de seus agentes políticos e administrativos, estimular a negociação, mediação e conciliação inclusive no curso do processo judicial, vale dizer, esta diretriz deverá ser observada necessariamente, e sempre que possível, em outros espaços de atuação ministerial, especialmente na condução de inquéritos civis.

Tradicionalmente, registre-se, os inquéritos civis – ou os procedimentos administrativos, preliminares, preparatórios –, máxime após o advento da Constituição Federal de 1988, foram destinados à viabilização do exercício responsável da ação civil pública.

Ou seja, cabia (e ainda cabe) ao Ministério Público instruir adequadamente o inquérito civil para que, a seguir, a Instituição pudesse manejar a competente ação civil pública, judicializando, portanto, o conflito.

Tem-se, pois, o deliberado escopo da inquérito civil na segunda onda de acesso à Justiça: permitir a judicialização com a materialidade confortada por embasamento técnico qualificado e a autoria revelada pela prova, não raro oral, produzida na seara inquisitorial.

Pois bem, no terceiro estágio antevisto por Cappelletti e seus pares, há de se priorizar a simplificação de procedimentos e a “mediação como instrumento de resolução de conflitos”, diretrizes manifestamente internalizadas pelo texto do novo Código de Processo Civil, consentâneo, portanto, com o atual movimento de acesso à Justiça.

Neste cenário, os inquéritos civis não são mais meros instrumentos destinados a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública (segunda onda), eis que transformaram-se em procedimentos orientados e vocacionados prioritariamente à formalização do consenso em seara extrajudicial (terceira onda).

Ora, caberá ao agente político do Ministério Público, sempre que possível, utilizar-se de métodos de solução consensual de conflitos para a construção do consenso em seara extrajudicial, afigurando-se adequada a solução supletiva quando este se revela inviável: o resgate do diálogo entre as partes antes em conflito. Outra inovação do novo Código de Processo Civil merece destaque para os membros do Ministério Público, qual seja, o chamado “negócio jurídico processual”.

O art. 190, NCPC, dispõe que:

Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. (BRASIL, 2015a).

A Resolução nº 118/2014 do CNMP reconheceu, dentre as práticas autocompositivas no âmbito do MP, as “convenções processuais”, conferindo-se ao agente político, observada a lei processual, “em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais”. (BRASIL, 2014).

O CNMP, aliás, orienta que as convenções processuais sejam celebradas de maneira dialogal e colaborativa, podendo ser documentadas como cláusulas de termos de ajustamento de conduta (art. 17, Res. nº 118/2014).

Há, portanto, manifesta semelhança entre o “negócio jurídico processual” e a “convenção processual”, acordos de procedimento destinados à otimização da atividade jurisdicional.

Pois bem, por força de tais dispositivos, o conteúdo dos termos ou compromissos de ajustamento de conduta (TAC) deverá ser revisto e ampliado, com esta readequação promovida, de maneira “dialogal e colaborativa”, nos autos do Inquérito Civil.

A rigor, doravante, nos termos de ajustamento de conduta não se fará constar apenas a forma, prazo e local do cumprimento da obrigação, mas, de igual sorte, em seus autos, poderão ser celebrados os chamados “negócios jurídicos processuais”, com fundamento no art. 190, NCPC e art. 16, Resolução nº 118/2014 do CNMP.

Por fim, há de se registrar que os negócios jurídicos processuais, a serem celebrados nos autos do Inquérito Civil, poderão dispor, por exemplo, sobre custeio do meio de prova, metodologia de valoração do dano, escolha consensual de perito e reconhecimento de perícia realizada, nos autos do IC, por técnico do MP

ou nomeado pelo *Parquet*, entendimento consagrado, aliás, em enunciado aprovado no Congresso Nacional do Ministério Público realizado em 2015, na cidade do Rio de Janeiro.

## 7. A Lei de Mediação e o Ministério Público

A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, já consagrada com a “Lei de Mediação”, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Na forma de seu art. 1º, § 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).

Observa-se manifesta simetria entre o conceito consagrado pela “Lei de Mediação” e a orientação deduzida no art. 9º, *caput*, da Resolução nº 118/2014 do CNMP.

A rigor, não há qualquer restrição, no texto legal em comento, à condução de mediação pelo Ministério Público.

A mediação, método autocompositivo de resolução de conflitos, poderá ser conduzida por agentes políticos e administrativos do Ministério Público devidamente capacitados, conclusão que se impõe, inclusive, por força do próprio art. 3º, § 3º, NCPC, que determina que a mediação seja estimulada por membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Neste sentido, a expressa orientação consolidada em enunciado aprovado no recente Congresso Nacional do Ministério Público, que reconheceu, outrossim, que o acordo produzido no processo de mediação, uma vez referendado pelo membro do Ministério Público, tem eficácia de título executivo extrajudicial, conforme previsão do art. 20, parágrafo único, da Lei 13.140/2015 e art. 784, IV da Lei 13.105/2015, devendo ser levado à homologação judicial quando: a) houver processo judicial suspenso relativo àquele conflito; b) a lei exigir que o ato seja constituído ou declarado por decisão judicial.

Ao final, outro aspecto da Lei nº 13.140/2015 merece registro, notadamente para o Ministério Público: o art. 32 consagra a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Um bom exemplo do alcance desta norma reside na Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos instituída pelo Governo do Estado de Minas Gerais e a Procuradoria-Geral de Justiça, em atenção à Resolução Conjunta EMG/PGJ nº 1, de 11 de setembro de 2015:

[...] destinada ao tratamento consensual, nos limites da lei e na estrita defesa do interesse público, de conflitos judiciais e extrajudiciais entre o Estado de Minas Gerais, por si ou por meio de sua Administração direta ou indireta, e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2015). Em síntese, a Câmara tem por finalidade implementar medidas, inclusive preventivas, que permitam a redução da litigiosidade e dos conflitos envolvendo o Poder Público, notadamente os de natureza coletiva, a celebração de termos de compromisso nos limites da lei, bem como o estímulo ao diálogo para a solução consensual de conflitos submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

Trata-se, seguramente, de uma iniciativa alentadora, num cenário em que devemos contribuir para a superação interna aos meios autocompositivos em nossas instituições, corporações e na sociedade civil, do contrário os 95 milhões de processos judiciais em curso no Brasil – revelados por dados do Conselho Nacional de Justiça em 2013 – deixarão, em bem pouco tempo, de representar uma real preocupação, para se transformar numa vergonhosa meta.

## 8. Referências

BRASIL. Carta de Brasília, de 22 de setembro de 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto\\_aprovado\\_-\\_Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto_aprovado_-_Carta_de_Bras%C3%ADlia.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_118\\_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015a. 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: 27 abr. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015b. Lei de Mediação. 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: 27 abr. 2018.

DEUTSCH, Morton. **The resolution of conflicts: constructive and destructive processes.** New Haven; London: Yale University Press, 1973.

GAVRONSKY, Alexandre Amaral. Potencialidades e limites da negociação e mediação conduzida pelo

Ministério Público. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; ÁVILA, Luciano Coelho (Orgs.). **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público.** 2. ed. Belo Horizonte: Escola Nacional de Mediação e Conciliação, 2014. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual\\_mediacao\\_negociacao\\_membros\\_mp\\_2\\_edicao.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

# **A NEGOCIAÇÃO INTRAPESSOAL E A TRANSFORMAÇÃO DO MEDIADOR: ASPECTOS DE NEUROBIOLOGIA**

**Paulo Valério Dal Pai Moraes<sup>25</sup>**

<sup>25</sup> Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Mestre em Direito do Estado pela PUC/RS, capacitador na área dos métodos autocompositivos, com foco nos estudos da neurobiologia, comunicação, psicologia e nas questões coletivas. Um dos autores do Manual de Negociação e Mediação do Ministério Público.





## 1. Introdução

Quando abordamos o tema da mediação, avaliamos que um dos mais relevantes propósitos desse método de composição de conflito é a transformação das pessoas envolvidas, no sentido de que aprendam a ter o poder de autorregular as divergências que acabam surgindo em sociedade.

O objetivo da mediação é, predominantemente, alterar as relações entre os litigantes pelo controle da comunicação entre eles, pela mudança das suas percepções relativamente às suas histórias e pelo equilíbrio de forças<sup>26</sup>.

Como consequência, a grande transformação estaria no empoderamento e na educação sobre as técnicas de negociação, para que as partes aprendam a resolver os futuros conflitos, valendo-se do reconhecimento mútuo de interesses e sentimentos, com vistas à aproximação e à humanização pela empatia.

É importante esse alicerce da mediação, porque seu principal objetivo é a formação da filosofia da paz, por meio da qual as pessoas aprendam, com o auxílio da adequada comunicação, a praticar posturas que possam resultar no autoajuste. É uma forma de resolver conflitos que podem ser solucionados diretamente pelos envolvidos, evitando a acomodação e o deslocamento do problema para as instituições de Estado.

26 André Gomma citando Baruch Bush e Joseph Folger. The Promise of Mediation. Disponível em: <[www.arcos.org.br/livroestudos-demediaçãov.2](http://www.arcos.org.br/livroestudos-demediaçãov.2)>. Acesso em: 3 dez. 2013.

Assim, o foco predominante é o empoderamento do ser humano, para que desenvolva habilidades eficientes de resolução de problemas e não mais necessite do estado-mediador ou do estado-juiz para tanto.

A mediação é, em essência, uma negociação cooperativa facilitada por um terceiro imparcial – não neutro<sup>27</sup>. Esse terceiro deve auxiliar as partes a conversarem, a escutarem, a perguntarem, a entenderem os sinais não verbais de linguagem (proxêmica, cinésica, paralinguística, tacêsica, cronêmica, artefática e olfativa), de modo que sejam orientadas para a produção de um resultado consensual por elas criado.

Há uma gama de capacidades que o mediador precisa adquirir, devendo, no mínimo, ter proficiência também ao conversar, escutar, perguntar e identificar os sinais não verbais de linguagem, entre outros.

Entretanto, há uma habilidade fundamental, certamente a mais importante para um bom mediador, que é a capacidade de executar com eficiência as inúmeras negociações intrapessoais necessárias para que o profissional possa estar equidistante das partes, tenha preservada sua condição de terceiro imparcial e, de fato, possa levar a mediação a bom termo, sem as con-

27 Faço o alerta, porque não há como as pessoas serem neutras. Elas têm sua história de vida, sua cultura, suas convicções, e não podem simplesmente neutralizar toda a bagagem que as acompanha quando de uma mediação, assim, como acontece, também, com os julgadores. Preconizo, então, que o mediador deve pautar-se pela imparcialidade.

taminações de aspectos do inconsciente do mediador que, por vezes, acabam interferindo nas tomadas de decisão durante o processo de consenso.

Com efeito, todos temos o livro da nossa história dentro de nós, repleto de acontecimentos alegres, tristes, traumáticos, inesquecíveis, dolorosos, sendo que, eventualmente, situações tratadas na mediação podem evocar tais memórias, emoções e sentimentos, fazendo com que o profissional acabe se afastando da sua condição de mediador/profissional e passe a atuar mais influenciado pelo aspecto pessoal, o que não é benéfico para o trabalho sob execução.

Em outras situações, a comunicação entre as partes, e mesmo entre as partes e o mediador, provoca emoções automáticas e inconscientes no *expert*, as quais acabam gerando reações indevidas, sentimentos de desconforto ou tomada de decisões incorretas, vivências que podem prejudicar a interlocução e a própria pactuação.

Objetivando apontar essas questões, desenvolveremos o tema da importância das emoções e dos sentimentos na tomada de decisão, no autocontrole e na autorregulação, e os seus papéis no cenário da mediação, esclarecendo a relevância do assunto para que tenhamos mediadores mais qualificados e efetivamente produtores de interlocuções profícuas.

## **2. Mente consciente, mente inconsciente, emoções e sentimentos**

Não é somente o juiz quem julga! O árbitro, o médico, o enfermeiro, o pedreiro, todos julgam. Todos nós, a todo instante, estamos fazendo valorações e julgamentos, internos, ou externos, motivo pelo qual se torna imperioso que possamos entender nossos mecanismos de decisão e o papel da emoção nessas situações.

O mediador decide na sessão como irá intervir, quando fará uma síntese para que os mediados consolidem os avanços obtidos no processo, decide se está sendo equilibrado no acolhimento a ambos os envolvidos, ou se deu atenção demais para um deles em detrimento do outro. Ou seja, o mediador, o negociador, o conciliador e o facilitador precisam tomar inúmeras decisões antes, durante e depois dos processos de autocomposição.

Portanto, o profissional que trabalha com relacionamentos humanos necessita adquirir autoconhecimento sobre suas estruturas básicas de funcionamento, melhorando sua qualidade na identificação de aspectos instintivos e emocionais que possam estar afetando-o, e que são processados automaticamente e inconscientemente na estrutura de base do encéfalo.

Segundo Antonio Damásio (2011, p. 50-51), há cerca de 2 bilhões de anos (talvez o segundo degrau da nossa evolução) surgiram as células com núcleo, células eu-

carióticas, pertencentes ao grupo dos protozoários. A ameba e paramécio são exemplos desses organismos independentes. A estrutura deles com citoesqueleto (semelhante ao nosso esqueleto ósseo), núcleo (cérebro), citoplasma (interior do corpo com órgãos), cílios (pés e mãos) e membrana (pele) são uma caricatura do que nós somos hoje.

Essas células, como todos os organismos vivos, seguem a lei natural de regulação da vida, sua manutenção, evolução, reprodução, homeostase (equilíbrio regulador). Para realizar tais funções, todo organismo se vale de uma grande ferramenta de decisão, que é o valor biológico.

O valor biológico é a capacidade que a evolução atribuiu aos organismos de escolher (valorar é escolher) que determinada coisa, ação ou situação deve ser obtida, pois relaciona-se, direta ou indiretamente, à possibilidade de manter uma homeostática (equilíbrio eficiente) no interior de organismos vivos.

Antônio Damásio acrescenta: “Os funcionamentos ótimos de um organismo, que resultam em estados de vida eficientes, harmoniosos, são a própria base de nossos sentimentos primordiais de bem-estar e prazer. São o alicerce do estado que chamamos de felicidade”. Ao contrário, os estados negativos, desarmoniosos, ineficientes, desorganizados e doentes são mais numerosos: nojo, medo, raiva, tristeza, vergonha, culpa e desprezo. Como consequência, o cérebro usa indícios para predizer coisas boas ou ruins. Boas, libera moléculas de dopamina e oxitocina; más ou ameaça, cortisol ou prolactina. (DAMÁSIO, 2011, p.75-81).

Então, o valor biológico está ligado às necessidades vitais, fazendo com que todas as valorações que estabelecemos nas atividades sociais, culturais e profissionais cotidianas tenham uma relação direta ou indireta com a homeostase, ou seja, a boa regulação da sobrevivência, da vida.

Conclui Damásio (2011, p.68):

Essa ligação explica por que a circuitaria cerebral humana é tão prodigamente dedicada à predição e detecção de ganhos e perdas, sem falar na promoção dos ganhos e no temor das perdas. Em outras palavras, ela explica a obsessão humana pela atribuição de valor.

Portanto, valor relaciona-se à sobrevivência. No caso dos humanos, também à qualidade da sobrevivência na forma de bem-estar. Aquelas vivências que resultam em uma ação que foi benéfica para a boa regulação da vida são premiadas com o despejo no sangue de oxitocina, dopamina, serotonina e endorfinas, promovendo sensações de prazer. Esse processo é chamado de sistema de recompensa do cérebro. Isso é fundamental, porque treina o organismo para repetir as ações que lhe são favoráveis.

Um exemplo interessante é o prazer que experimentamos após uma corrida de 30 minutos. São liberadas endorfina e dopamina que nos fazem experimentar a “felicidade” do momento. Enfocando a evolução biológica, em épocas remotas a corrida do ser humano para salvar-se de um leão faminto promovia a liberação de hormônios de bem-estar após o êxito do intento, como forma de estimular que, na próxima vez que acontecesse situação semelhante de ameaça à vida, a reação do organismo para viver fosse a mesma.

Assim funciona o mecanismo de recompensa do cérebro, que, atualmente, é iludido, enganado por uma série de substâncias tóxicas, tais como drogas, álcool, *smartphones* e outros reguladores indevidos das naturais desarmonias que a vida corrida e insegura ocasiona para todos na atualidade das grandes cidades.

O mesmo acontece com a predição de coisas más. O cérebro libera adrenalina, cortisol, prolactina, informando ao organismo que algo precisa ser alterado na prática de vida e alertando que aquela ação que promoveu a experiência de algo desconfortável, dolorido ou perigoso, não mais deve ser executada.

Exemplo disso ocorre quando as pessoas discutem em uma audiência, ou nas ocasiões em que um relacionamento não está satisfatório na família. Recebemos o despejo de cortisol para indicar que algo precisa ser mudado.

Os mecanismos biológicos de punição e recompensa são maravilhas da criação, pois evoluíram justamente para a proteção dos organismos, chegando a patamares mais avançados com o surgimento das emoções e dos sentimentos!

De fato, parafraseando Antonio Damásio, as emoções são a joia da coroa integrante da regulação da vida:

São programas de ações complexos e em grande medida automatizados, engendrados pela evolução. Estas ações até são complementadas por um programa *cognitivo* que inclui certas ideias e modos de cognição, mas o mundo das emoções é sobretudo feito de ações executadas no nosso corpo, desde expressões faciais e posturas até mudanças nas vísceras e meio interno. (DAMÁSIO, 2011, p. 142).

Paul Zak (2012, p.58) apresenta definição semelhante ao do grande William James, pioneiro da psicologia americana:

William James definiu emoções como as mudanças pelas quais o corpo passa quando os sentidos captam certos sinais do meio ambiente. A estimulação do mamilo, por exemplo, libera oxitocina no tecido mamário, o que faz não só o leite materno jorrar, como também altera o estado emocional da mãe. Por causa da oxitocina, ela se concentra no seu entorno imediato, seu nível de ansiedade diminui e o cérebro libera dopamina e serotonina, que

lhe dão a sensação de prazer. Essas alterações emocionais são vitais para torna-la mais tolerante a essa criatura incômoda(...).

Já os sentimentos emocionais:

(...) são as *percepções* compostas daquilo que ocorre em nosso corpo e na nossa mente quando uma emoção está em curso. No que diz respeito ao corpo, os sentimentos são imagens de ações, e não ações propriamente ditas.

Enquanto as emoções constituem ações acompanhadas de ideias e certos modos de pensar, os sentimentos emocionais são principalmente percepções daquilo que nosso corpo faz durante a emoção, com percepções do nosso estado de espírito durante esse lapso de tempo. (DAMÁSIO, 2011, p. 142).

Novamente Paul Zak (2012, p.58):

Quando os seres humanos tomam consciência dessas sensações físicas a ponto de poder identificá-las e rotulá-las como angústia ou empatia (ou medo, felicidade e contentamento), trata-se do que James chamou de ‘sentimento’. Um sentimento é o estado consciente de uma emoção. A emoção é a experiência física em nossas células e tecidos.

Portanto, o aspecto definidor de nossos sentimentos emocionais é a apresentação na consciência de nossos estados corporais modificados por emoções. É por isso que os sentimentos podem servir de barômetro para a gestão da vida, como diz Damásio.

Os sentimentos fazem a benéfica função da febre para a doença, ou seja, indica a necessidade de cuidados e de busca de alterações em nível consciente para auxiliar na regulação da vida.

Resumindo, as emoções e os sentimentos são, em vista disso, fundamentais para a tomada de decisão. A expressão “significados sentimentais” corresponde ao *colorido* emocional que é dado às experiências de vida do organismo, sintetizado na palavra subjetividade, conforme abaixo abordarei.

Destarte, as emoções oportunizam o oferecimento de significados a todas as nossas vivências, para além de uma mera apreciação instintiva e objetiva, própria dos organismos sem emoção (répteis).

A amizade, o amor, a raiva, a ira, e tantos outros, são experienciados a partir das emoções que as pessoas ao nosso entorno geram em nós e nós nelas. Quando trazemos essas sensações para o nível consciente, temos o “sentimento”; ou seja, em nível consciente, podemos sentir “o que se passa na mente e no corpo”, podemos sentir e conhecer nossas emoções e assim orientar nossa tomada de decisão. Se o sentimento é bom, progredimos ou repetimos aquela ação. Se o sentimento não é bom, evitamos ou não mais realizamos a mesma ação.

A questão mais complexa está no fato de que, por serem as emoções acontecimentos automáticos e inconscientes (mas que podem chegar à consciência em forma de sentimentos), por vezes elas nos induzem a tomar decisões impensadas, ou, até mesmo, fazem emergir sinais corporais que comunicam sensações que podem ser prejudiciais para a comunicação com os outros. Isso ocorre por causa da mente inconsciente.

A grande dificuldade, então, está em conseguirmos utilizar as técnicas de autocontrole e autorregulação, a fim de evitar que prejuízo ao nosso papel como mediadores, negociadores, conciliadores ou facilitadores de justiça restaurativa, por causa de impulsos emocionais ou decisões inconscientes.

Trazendo a reflexão para um plano mais concreto, em uma aula de especialização em mediação, uma experiente mediadora judicial mencionou que utilizava uma técnica para se acalmar quando um dos negociadores sob mediação fazia uma oferta de acordo absurda, muito baixa e afrontosa, a conhecida estratégia competitiva chamada *jogo alto/jogo baixo*. Segundo ela, contava até 4 (quatro), respirava, se acalmava, e perguntava ao ofertante se na posição da outra parte ele aceitaria aquela proposta? Ato contínuo, novas perguntas eram feitas ao audaz mediando, objetivando dissuadi-lo do seu abusivo intento.

Comentei que entendia adequada a adoção da técnica do uso de perguntas, mas perguntei à experiente aluna se ela ficava brava naqueles quatro segundos em que respirava. Em sua resposta titubeou, não admitiu que ficava brava, todavia, seu rosto ficou rubro, evidenciando que, em realidade, sim, ficava muito brava, mas se valia da técnica do contar até 4 para se acalmar.

Esta é a grande questão do mediador. O autocontrole, a autorregulamentação, ou seja, o seu reconhecimento como agente auxiliar do consenso e não como pessoa julgadora. A mediadora ficava brava porque, em nível pessoal, julgava o ofertante da abusiva proposta. Fazia uma apreciação pessoal e subjetiva automática e se emocionava, com raiva, por causa disso.

Como resultado, mesmo sabendo que ficava brava, e mesmo sendo experiente, ainda não conseguira refletir suficiente e eficientemente de modo a que fosse capaz de evitar o mal sentimento de raiva que sempre advinha em tais ocasiões de propostas indecorosas.

Em vez disso, preferira encontrar uma solução paliativa (contar até 4 e respirar), mas, em realidade, isso não resolve o problema, porque o desejado é que tivesse condições de não se abalar ante circunstância tão corriqueira, como o é o uso da estratégia *jogo alto/jogo baixo*.

Além disso, a técnica da mediadora não era de todo eficaz, porque, sem perceber, ela enrubescia e demonstrava aos mediandos uma evidente falha no requisito fundamental da imparcialidade, que, certamente, era percebida pelos mediandos.

Com isso desejo ressaltar a importância de capacitações que abordem as estratégias competitivas, chamadas táticas duras<sup>28</sup>, mas que, principalmente, aprofundem a capacitação do (a) mediador (a) em áreas como a neurobiologia (estudo do sistema nervoso e suas implicações no comportamento), a psicologia e a comunicação, de molde a que aprenda o funcionamento mínimo do ser humano, e assim tenha condições de identificar ocorrências automáticas que tenham o condão de macular a sua atuação como agente pacificador isento e imparcial.

É importante que o mediador receba capacitação sobre a linguagem cinésica, a linguagem não verbal corporal, evidenciadora dos reais significados internos que a pessoa está experimentando.

Estudos demonstram que **55%** da comunicação face a face se dá através do corpo, gesto e expressão facial. **38%** é tributável à tonalidade, intensidade e outras características da voz, e apenas **7%** é realizada através das palavras.<sup>29</sup>

A linguagem cinésica estuda a linguagem a partir da orientação (é a posição do nosso corpo de acordo com os pontos cardeais), da postura corporal (é a posição ou nível de um corpo quanto ao horizonte) e os comportamentos gestuais das pessoas (tristeza, dúvida, fúria, desconfiança, medo, etc). Divide-se nos seguintes gestos:

- a. **emblemas**. Ex.: alto (pare), silêncio. São gestos muitas vezes baseados na cultura;
- b. **adaptadores**. Ex.: roer unha, manipular cabelo, acionar sistematicamente a caneta, balançar pé. São chamados bengala da comunicação e devem ser evitados ou controlados;
- c. **reguladores**. Ex.: balançar a cabeça fazendo sim, não, talvez. Dão ritmo e dinamismo à interlocução;
- d. **ilustradores**. Ex.: grande, pequeno, alto, baixo, rápido, lento;
- e. **expressões de afeto**. Ex.: carinho, tristeza, etc.

A adequada capacitação no tema das linguagens não verbais (proxêmica, cinestésica, tacésica, artefática, cronêmica, olfativa e paralingüística) possibilitaria à experiente mediadora a consciência de que sua raiva seria evidenciada por sinais corporais, como o enrubescimento e outras alterações no seu rosto, oportunizando a ela algum outro tipo de estratégia mais eficiente para o seu autocontrole.

28 MORAES e MORAES, 2012, p. 200 a 208.

29 MEHRABIAN e FERRIS, 1967.

A capacitação adequada no tema das emoções e dos sentimentos, da mesma forma, teria possibilitado a ela uma apreciação objetiva, e não subjetiva, da utilização da tática *jogo alto/jogo baixo*, situação na qual ela tomaria a decisão de não ingressar na interlocução de maneira pessoal, mas, sim, com a *expertise* exigível de uma mediadora judicial.

Volto a dizer: emoções sempre teremos, porque, na forma antes apontada, todos, como seres biológicos que somos, estamos a serviço da regulação da vida. Coisas boas, despejamos hormônios de bem-estar; coisas más, despejamos hormônios de mal-estar.

A questão está em termos consciência plena disso e passarmos a treinar técnicas capazes de tornar nossa vivência no cenário da mediação mais profissional e objetiva, neutralizando aspectos de subjetividade perniciosos para o bom desenvolvimento da comunicação na sessão de mediação.

No exemplo eleito para ilustrar, o que se espera de uma experiente mediadora é que receba a utilização da técnica *jogo alto/jogo baixo* apenas como uma cartada competitiva, de maneira objetiva, sem que seja feita qualquer apreciação ou julgamento pessoal em relação ao emissor da oferta (uma situação hipotética da técnica competitiva aconteceu em interlocução mantida entre Promotora de Justiça e empresa de âmbito nacional, em que, ante um dano de milhões à sociedade consumidora, causado por uma determinada empresa de telefonia, a proposta de ressarcimento tenha sido de exíguos R\$ 1.000,00).

Então, a proposta que fiz à excelente aluna foi: “seria possível você imaginar, na mesma situação vivida, uma mera experiência de identificação de que aquilo nada mais é do que uma tentativa competitiva de enfraquecer a outra parte, e mesmo o mediador?” Dito de outra forma: “seria possível não realizar nenhum julgamento subjetivo relativamente à postura do ofertante da esdrúxula proposta e apenas constatar de forma técnica e profissional que se trata de uma estratégia do competitivo negociador?”

A resposta da aluna foi “sim”. Novamente perguntei a ela: “a simples identificação da técnica *jogo alto/jogo baixo* lhe causa alguma alteração emocional a ponto de gerar raiva, ira ou desconforto?”. A aluna/mediadora respondeu que não.

A situação acima gerada bem ilustra a importância de capacitações nas quais o autoconhecimento, a autorregulação e a autoconsciência são o foco, o que somente é possível quando são abordados estudos e técnicas de neurobiologia, psicologia e comunicação.

A neurobiologia oferece *expertise* ao profissional no sentido de promover o autoconhecimento sobre as estruturas neurais, proporcionando ao mediador a autorregulação<sup>30</sup> dos seus comportamentos, a fim de executar o autocontrole e impedir que as naturais e automáticas emoções atrapalhem a atuação como terceiro imparcial.

As emoções são automáticas e ocasionam reações impulsivas aos seres biológicos que as possuem. Todavia, o exercício, a prática, a concentração e o foco no trabalho profissional e técnico constitutivo da atividade do mediador têm o condão de, na mesma medida, tornar automáticas condutas de autocontrole emocional que passarão a ser executadas com rapidez inconsciente. É o que chamamos de *expertise*.

Antônio Damásio (2011, p. 32-33) elucida que a mente:

(...) surge quando a atividade de pequenos circuitos (neurônios) organiza-se em grandes redes de modo a compor padrões momentâneos. Os padrões representam objetos e fenômenos situados fora do cérebro, no corpo ou no mundo exterior, mas alguns padrões representam o processamento cerebral de outros padrões. O termo *mapa* aplica-se a todos esses padrões representativos, alguns dos quais toscos enquanto outros são refinadíssimos, uns são concretos, outros, abstratos. Em suma, o cérebro mapeia o mundo ao redor e mapeia seu próprio funcionamento. Esses mapas são vivenciados como imagens em nossa mente, e o termo *imagem* refere-se não só às imagens do tipo visual, mas também às originadas de um dos nossos sentidos, seja, auditiva, visceral ou táteis.

Como exemplo de alterações de cunho mental, cito as grandes mudanças comportamentais que o uso de jogos de videogame ocasiona às crianças.<sup>31</sup>

Para Antônio Damásio, a consciência é a faculdade de ter uma mente dotada de um possuidor, um protagonista de sua própria existência, um *self* a inspecionar seu mundo interior e o que há em volta, um agente que parece pronto para a ação. Continuando Damásio (2011, p. 16-17):

Sem a consciência, ou seja, uma mente dotada de subjetividade, você não teria como saber que existimos, quanto mais saber quem você é e o que pensa. Se a subjetividade

30 Polyodoro e Azzi apresentam interessante conceito de autorregulação: “A autorregulação é um processo consciente e voluntário de governo, pelo qual possibilita a gerência dos próprios comportamentos, pensamentos e sentimentos, ciclicamente voltados e adaptados para obtenção de metas pessoais e guiados por padrões gerais de conduta.” (BANDURA, 1991; POLYDORO & AZZI, 2008; ZIMMERMAN, 2000).

31 “Há uma correlação negativa entre as horas que uma criança passa jogando videogame e o seu desempenho na escola, muito provavelmente em proporção direta com o tempo roubado dos estudos. Quando 3034 crianças e adolescentes de Singapura foram acompanhados durante dois anos, aqueles que se tornaram jogadores de videogame compulsivos demonstraram aumento de ansiedade, depressão, fobia social e piora nas notas escolares. Mas se eles paravam com o vício em games, todos esses problemas diminuam.” (GOLEMAN, 2014, p. 173 - 174).



não tivesse surgido, bastante modesta no início, em seres vivos bem mais simples do que nós, provavelmente a memória e o raciocínio não teriam logrado uma expansão tão prodigiosa, e o caminho evolucionário para a linguagem e a elaborada versão humana de consciência que hoje possuímos não teriam sido abertos. A criatividade não teria florescido. Não existiriam a música, a pintura, a literatura. O amor nunca seria amor, apenas sexo. A amizade seria apenas uma cooperação conveniente. Não haveria cultura nenhuma, antes de o cérebro introduzir um conhecedor na mente.

Portanto, segundo o mestre lusitano, a subjetividade é o processo de atribuição de significados sentimentais às projeções de imagens objetivas geradas pelo *self-objeto*. Ou seja, quando as emoções são percebidas em nível consciente e temos o que chamamos de *sentimentos*, recebemos as informações necessárias para realizarmos nossos comportamentos. Se o que sentimos é bom, causa bem-estar, é liberada dopamina, oxitocina, serotonina, e o organismo tenderá a repetir a ação que gerou tal emoção, porque ela é boa para a regulação da vida. Se o sentimento emocional foi ruim, gerador de mal-estar, o organismo tenderá a evitar aquela situação, ação ou experiência, objetivando, da mesma forma, a melhor regulação da vida.

Como explica Damásio (2011, p. 78), as emoções e, principalmente, os sentimentos servem de barômetro para medir os comportamentos que devem ser estimulados e os que devem ser evitados, tudo de acordo com o valor biológico, já explicado.

Relativamente ao inconsciente, esclarece Leonard Mlodinow (2013, p. 38 e 44):

Todos nós tomamos decisões pessoais, financeiras e de negócios confiantes de que pesamos de forma apropriada todos os fatores importantes e agimos de acordo com eles – e que sabemos como chegamos a essas decisões. Mas conhecemos apenas as nossas influências conscientes, e por isso temos apenas uma visão parcial delas. Como resultado, nossa visão de nós mesmos e de nossas motivações, e da sociedade, é como um quebra-cabeça em que falta a maior parte das peças. Nós preenchemos os espaços em branco e fazemos adivinhações, mas a verdade sobre nós é muito mais complexa e sutil do que aquilo que pode ser entendido como um cálculo direto de mentes conscientes e racionais.

(...)

Alguns cientistas estimam que só temos consciência de cerca de 5% de nossa função cognitiva. Os outros 95% vão para além da nossa consciência e exercem enorme influência em nossa vida – começando por torná-la possível.

Leonard Mlodinow (2013, p. 237 e 243) comenta que pensamos estar fazendo julgamentos isentos, mas, na verdade, as conclusões que adotamos estão impregnadas dos nossos desejos, sonhos e vontades:

Como enuncia o psicólogo Johathan Haidt, há duas maneiras de chegar à verdade: a maneira do cientista e a do advogado. Os cientistas reúnem evidências, buscam regularidades, formam teorias que expliquem suas observações e as verificam. Os advogados partem de uma conclusão acerca da qual querem convencer os outros, e depois buscam evidências que a apoiem, ao mesmo tempo que tentam desacreditar as evidências em desacordo. A mente humana foi projetada para ser tanto cientista quanto advogado, tanto buscador consciente da verdade objetiva quanto um advogado inconsciente e apaixonado por aquilo em que *quer* acreditar.

Podemos dizer que o cérebro é um bom cientista, mas é um advogado absolutamente *brilhante*. O resultado é que, na batalha para moldar uma visão coerente e convincente de nós mesmos e do resto do mundo, é o advogado apaixonado que costuma vencer o verdadeiro buscador da verdade.

Os psicólogos chamam a abordagem feita pelo nosso advogado interior de *raciocínio motivado* (...). Também molda a forma como entendemos e interpretamos nosso ambiente, especialmente nosso ambiente social, e nos auxilia a justificar nossas convicções preferidas.

Como o raciocínio motivado é inconsciente, as pessoas podem ser sinceras ao afirmar que não são afetadas por vieses ou interesses próprios, mesmo quando tomam decisões que na verdade atendem a seus próprios interesses. Por exemplo, muitos médicos acreditam ser imunes à influência monetária, mas estudos recentes mostram que aceitar hospitalidade e presentes da indústria tem um efeito subliminar importante nas decisões de atendimento ao paciente<sup>32</sup>...que os julgamentos dos auditores são influenciados pelos incentivos oferecidos...

Estudos recentes do mapeamento do cérebro começam a lançar uma luz sobre como o cérebro cria esses vieses inconscientes. Mostram que, ao acessar dados emocionalmente relevantes, nosso cérebro, *de modo automático*, inclui nossos desejos, sonhos e vontades<sup>33</sup>; nossas computações internas, que acreditamos ser objetivas, não são as operações que uma máquina isenta realizaria, pois estão implicitamente coloridas pelo que somos e pelo que estamos buscando. Na verdade, o raciocínio motivado com que nos engajamos quando temos interesse pessoal em alguma questão é um tema que acontece via um processo físico diferente dentro do cérebro da análise fria e objetiva que realizamos quando não estamos envolvidos.

Não seria exagero dizer, dessa forma, que somos comandados pelo nosso inconsciente. Entretanto, António Damásio (2011, p.48) alivia nossos naturais medos

32 Citado por Mlodinow: Susan L. Coyle, "Physician-industry relations. Part 1, Individual physicians", *Annals of Internal Medicine*, v. 135, n.5, 2002, p. 396-402.

33 Citado por Mlodinow: Karl Hackenbrack e Mark W. Wilson, "Auditors' incentives and their application of financial accounting standards", *Accounting Review*, v.71, n.1, jan 1996, p. 43-59; Robert. Olsen, "Desirability bias among professional investment managers, some evidence from experts", *Journal of Behavioral Decision Making*, n. 10, 1997, p.65-72; Vaughan Bell et al, *Beliefs about delusions*, *Psychologist*, v. 16, n.8, ago 2003, p. 418-23.



do descontrolo. A ideia de que sob a mente consciente se escondem processos mentais inconscientes não é nova. Foi exposta pela primeira vez há mais de cem anos e recebida como loucura. Hoje é coisa batida. Segundo ele, não estamos à deriva. Com o nosso consciente, temos condições de realizar:

um intenso ensaio consciente dos procedimentos e ações que desejamos que o nosso inconsciente execute, um processo de prática repetida que nos leve a dominar uma *habilidade de execução* é como um programa de ação psicológica composto conscientemente que mandamos para a esfera não consciente.

(...)

As experiências individuais, aprendizados, cultura etc fazem com que criemos mais conexões e circuitos que alteram nosso ser ao longo da vida. (DAMÁSIO, 2011, p.342 e 364).

Por exemplo: dirigir por longos trajetos em cidades, rodovias, sem se lembrar por onde passou, pois estava pensando intensamente em algo prazeroso ou preocupante; e chegar ao destino com absoluta correção e segurança, orientada pelo seu inconsciente decisor. É o chamado piloto automático.

O mesmo acontece com quem joga vôlei, tênis, surf, monta uma peça jurídica, atua em um júri. Existem inúmeras ações nesses exemplos que o profissional realiza automaticamente e sequer percebe. Pois o mesmo acontece com as técnicas de negociação e de mediação treinadas, repetidas, elaboradas. O consciente também amolda o inconsciente!

### 3. Conclusões

O treinamento, a capacitação, a prática de novas posturas e comportamentos que o mediador execute por processos de repetição e elaboração (contextualização, conexão, conjugação) farão com que as técnicas de autocontrole e autorregulação se agreguem ao inconsciente, gerando ações automáticas de *expertise* no trato da gama de experiências emocionais carreadas às interlocuções de mediação, negociação, conciliação ou de justiça restaurativa.

Jamais deixaremos de ser pessoas, seres humanos, biológicos. O mediador não pode ser um robô. Entretanto, é possível criar *expertise*, que é a capacidade que o profissional adquire com estudo, treinamento e prática, para executar as atividades de auxílio ao consenso, sem que seja traído por características humanas e biológicas que, eventualmente, podem prejudicar os objetivos da mediação.

Cabe ao profissional que trabalha nesses contextos pesados de conflitos ao menos conhecer que tais ocorrências são possíveis, devendo, em vista disso, se auto-

conhecer para executar uma negociação intrapessoal capaz de identificar e de buscar neutralizar os efeitos deletérios da predominância do pessoal em detrimento da necessária atuação especializada, técnica e imparcial que o método de mediação exige.

### 4. Referências

GOMMA DE AZEVEDO, André. *The promise of mediation*. em <[www.arcos.org.br/livroestudosdemediacao.v.2](http://www.arcos.org.br/livroestudosdemediacao.v.2)>. Acesso em: 3 dez 2013.

DAMASIO, António. *E o cérebro criou o homem*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

GOLEMAN, Daniel. *FOCO – A atenção e seu papel fundamental para o sucesso*. Tradução de Cássia Zanon, 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

MEHRABIAN, Albert e FERRIS, Susan Ferris. *Journal of consulting psychology*, v.31, nº 3, 1967.

MLODINOW, Leonard. *Subliminar. Como o Inconsciente influencia nossas vidas*. Trad. Claudio Carina. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai e MORAES, Márcia Amara Correa. *A negociação ética para agentes públicos e advogados*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

POLYDORO, Soely Aparecida Jorge e AZZI, Roberta Gurgel. *Autorregulação da aprendizagem na perspectiva da teoria sociocognitiva: introduzindo modelos de investigação e intervenção*. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-69752009000200005](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-69752009000200005)>. Acesso em: 9 abr 2018.

ZAK, Paul. *A Molécula da Moralidade – As Surpreendentes Descobertas Sobre a Substância eu Desperta o Melhor em Nós*. Trad. Soeli Araujo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.





Av. Álvares Cabral, 1.740, 3º andar, bairro Santo Agostinho  
Belo Horizonte/MG - CEP 30.170-008  
[www.mpmg.mp.br](http://www.mpmg.mp.br) - [dipe@mpmg.mp.br](mailto:dipe@mpmg.mp.br)