

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

CARLEANE LOPES SOUZA

**A MEDIAÇÃO NAS RESOLUÇÕES DE CONFLITOS SENSÍVEIS DE ALTA
COMPLEXIDADE ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO: O CASO DA
DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS**

**São Paulo
2022**

CARLEANE LOPES SOUZA

**A MEDIAÇÃO NAS RESOLUÇÕES DE CONFLITOS SENSÍVEIS DE ALTA
COMPLEXIDADE ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO: O CASO DA
DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento

**São Paulo
2022**

Souza, Carleane Lopes.

A mediação nas resoluções de conflito sensíveis de alta complexidade envolvendo o poder público: o caso da desapropriação do aeroporto de Guarulhos. / Carleane Lopes Souza. 2022.

98 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2022.

Orientador (a): Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento.

1. Mediação. 2. Resolução de conflitos. 3. Conflitos sensíveis de alta complexidade.

I. Nascimento, Bruno Dantas. II. Título.

CDU 34

CARLEANE LOPES SOUZA

**A MEDIAÇÃO NAS RESOLUÇÕES DE CONFLITOS SENSÍVEIS DE ALTA
COMPLEXIDADE ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO: O CASO DA
DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, pela Banca Examinadora formada por:

São Paulo, ___ de _____ de 2022.

Prof. Dr. Bruno Dantas Nascimento
Orientador
Universidade Nove de Julho - UNINOVE

Prof. Dr. José Renato Nalini
Examinador Interno
Universidade Nove de Julho - UNINOVE

Prof. Dr. Nestor Duarte
Examinador Externo
Universidade de São Paulo - USP

**São Paulo
2022**

Dedico este trabalho ao meu filho, minha
inspiração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus professores e colegas por compartilharem tantos saberes. Um caminho que poucos tem a oportunidade de percorrer, tendo em vista que, a educação do Brasil não é prioridade.

Agradeço a Universidade Nove de Julho pela oportunidade, pois é a maior riqueza, a educação, que ninguém poderá me roubar.

Agradeço, em especial, ao meu orientador, Dr. Bruno Dantas do Nascimento, pela brilhante orientação e pelo acolhimento.

Agradecimento especial ao Dr. Paulo Marcos Rodrigues de Almeida, juiz federal que participou do processo de desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos que me concedeu entrevistas para que eu pudesse desenvolver meu trabalho com a riqueza de detalhes que, só quem participou de toda a sistematização do processo poderia compartilhar e, principalmente ratificou tudo aquilo que eu sempre defendi: “ é possível fazer as coisas de maneira diferente, humanizada e acolhedora, ainda que, umas das partes envolvidas seja o Poder Público”.

Justiça, quando promove a conciliação, deita a sua espada no chão e entrega a balança às partes para elas decidirem o que entendem ser mais justo para elas."

(Newton De Lucca)

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a mediação como um método aplicado às resoluções de conflitos sensíveis de alta complexidade envolvendo o Poder Público. O acesso à ordem jurídica justa, busca romper o paradigma da cultura da sentença diante do cenário atual de excessiva litigiosidade do Poder Judiciário Brasileiro e formalidade do processo civil. A relevância do tema reside em demonstrar que a mediação é um método a ser utilizado a fim de alcançar a satisfação do usuário, eficiência e desburocratização para restaurar as relações sociais envolvendo inclusive o Poder Público. Para tanto, será apresentado um estudo de caso de grande repercussão social, a desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP. A pesquisa apresenta o conceito de acesso à ordem jurídica justa, para superar os obstáculos ao uso da mediação, sendo parte o Poder Público, bem como a análise do método de mediação, do processo, do procedimento e suas flexibilidades, juntamente às inovações trazidas pela Lei de Mediação (13.140/2015), a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, o Código de Processo Civil e Constituição Federal de 1988. Assim, demonstra-se que a mediação não poderá ser estudada apenas como uma forma de resolver a litigiosidade do Poder Judiciário Brasileiro, mas como um método de alcance social, principalmente quando se trata de conflitos sensíveis de alta complexidade.

Palavras-chave: Mediação. Resolução de Conflitos. Conflitos Sensíveis de Alta Complexidade.

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to analyze mediation as a method applied to resolution of high complexity sensitive conflicts which involve the Public Power. The access to fair legal order aims to overthrow the paradigm of the sentence culture in face of the present context on excessive litigiousness concerning the Brazilian Judiciary Power, as well as the formality on the civil process. The importance of the theme lies on proving that mediation is a method to be used in order to reach the user satisfaction, efficiency and debureaucratization in order to restore social relationships involving the even the Public Power. For this reason, it will be presented a case study of great social repercussion, which is the expropriation of the Guarulhos International Airport/SP. The research presents the concept of access to the fair legal order to overcome obstacles to the use of mediation considering part the Public Power, as well as the analysis of the mediation method, its process, its procedures and its flexibilities, together with the innovations brought by the Law of Mediation (13.140/2015), the Resolution 125/210 by the National Council of Justice, the Civil Process Code and the Federal Constitution of 1988. This way, it is demonstrated mediation cannot be studied only with a way to solve letigiosity of the Brazilian Judiciary Power, but as a method of social competence, mainly when referring to high complexity sensitive conflicts.

Keywords: Mediation. Conflicts Resolution. High Complexity Sensitive Conflicts

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CABEPEJ	Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
CAMEDS	Câmara de Mediação em Direito da Saúde
CECON	Central de Conciliação
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CEJUSCON	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Covid-19	(co)rona (vi)rus (d)isease, traduzido para o português como "doença do coronavírus". O número 19 refere-se ao ano de 2019, quando os primeiros casos foram publicamente divulgados
CPC	Código de Processo Civil
DB	<i>Dispute Board</i>
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
IA	Inteligência Artificial
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
Numopede	Núcleo de Monitoramento dos Perfis de Demandas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	Plano de Exploração Aeroportuária

PIB	Produto Interno Bruto
PLS	Projeto de Lei do Senado
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O CONFLITO	15
1.1 MODERNA TEORIA DO CONFLITO	19
1.2 CONFLITOS SENSÍVEIS DE ALTA COMPLEXIDADE.....	22
2 MEDIAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA RESOLUÇÃO N.º 125/10 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	29
2.1 MEDIAÇÃO: DA CULTURA DA SENTENÇA À CULTURA DA PAZ.....	37
2.2 A VISÃO MODERNA DA MEDIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL E NA JUSTIÇA ESTADUAL	46
3 A MEDIAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	56
3.1 O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	60
3.2 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: AUTORIZAÇÕES LEGAIS.....	63
4 ESTUDO DE CASO: A DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS	66
4.1 CONTEXTO FÁTICO ENVOLVENDO A DESAPROPRIAÇÃO.....	68
4.2 DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS: INICIATIVAS E RESULTADOS	71
4.2.1 As reuniões institucionais prévias	75
4.2.2 A capacitação dos mediadores.....	76
4.2.3 O tratamento especial das mediações sensíveis de alta complexidade ...	81
CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou inúmeros direitos individuais e sociais da mais alta relevância, quais sejam, 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 com a solução pacífica das controvérsias.

Contudo, a intenção ficou frustrada porque tais direitos não foram implementados na sua integralidade ao ponto de oferecer meios aos cidadãos para fazê-los valer, contrariando o preâmbulo da Constituição.

Um dos direitos fundamentais trazidos pela Emenda n.º 45, de 2004, é o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que garante a duração razoável do processo, todavia não apresenta a "fórmula" para que esse direito possa ser efetivado.

Muitas iniciativas, com início em 1984, se sucederam com a intenção de instituir, no Brasil, uma adequada regulamentação dos métodos consensuais de resolução de conflitos.

Inúmeros projetos-piloto em mediação, com resultados positivos, estavam em andamento no Brasil, mas faltava a profissionalização e uniformização da aplicação das ferramentas pelos profissionais, mediadores voluntários, desprovidos da devida capacitação.

As resoluções nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e nº 398, de 4 de maio de 2016, do Conselho da Justiça Federal (CJF), propuseram essa uniformização para todos os Tribunais do país, passando a exigir a capacitação dos mediadores judiciais e determinando uma grade curricular mínima obrigatória, que tem sido aprimorada pelo CNJ ao longo desses 11 (onze) anos.

Diante desse movimento pela mediação, o Código de Processo Civil, Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, privilegiou a efetivação dos direitos e garantias constitucionais outrora referidos, dentre eles, o da "duração razoável do processo".

A inovação de incorporar a mediação como uma etapa do processo judicial, que poderia se tornar uma fase pré-processual obrigatória, infelizmente, não foi aprovada pela legislação vigente. Todavia, o Projeto de Lei n.º 533, de 06 de fevereiro de 2019, de autoria do Deputado Júlio Delgado do PSB/MG, em tramitação na Câmara

dos Deputados, busca incentivar os meios de resolução de conflitos, que serão abordados nos próximos capítulos.

Há uma percepção equivocada por alguns operadores do direito que a mediação é uma fórmula que irá resolver o problema da morosidade do Poder Judiciário. E para piorar, quando envolve o Poder Público a aplicabilidade dos seus procedimentos é ainda menor.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é apresentar um novo conceito de acesso à ordem jurídica justa para superar os obstáculos ao uso da mediação, considerando o Poder Público como uma das partes, bem como analisar o método da mediação, seus processos, procedimentos e flexibilidades.

O objetivo específico é apresentar a mediação como uma ponte voltada à construção de um diálogo, pelo qual as partes envolvidas em um conflito poderão, em uma mesa de negociação, utilizar-se das mesmas armas na busca da efetivação dos seus direitos, diferentemente do oferecido em um processo judicial.

Alcançar a satisfação do usuário, dando-lhe oportunidade de escolher o método mais adequado para tratar o conflito de interesse e, portanto, tornar o serviço público mais eficiente e, menos burocrático, apresenta-se como a principal justificativa desse estudo, que busca disseminar a mediação como um método mais eficiente para que as partes, juntas, encontrem soluções para o conflito sem, necessariamente, haver concessões.

A mediação é capaz de proporcionar à sociedade a possibilidade de criar núcleos preventivos de conflitos e, assim, restaurar as relações sociais envolvendo o Poder Público. Consequentemente, capacita-se a enfrentar a litigiosidade do Poder Judiciário Brasileiro, como um método de alcance social, envolvendo, em especial, conflitos sensíveis de alta complexidade, com o uso do Judiciário apenas quando houver resistência de uma das partes em participar do processo de mediação.

Portanto, a mediação apresenta um novo cenário, uma proposta inovadora, na qual os interesses de todos os envolvidos são apresentados à mesa de negociação, em que, juntos, e não em posição contrária, na presença de um mediador devidamente capacitado, receberão auxílio voltado à construção de soluções que atendam os interesses das partes.

Além disso, propicia incorporar o “status” das partes como sujeitos iguais, criando uma atmosfera harmoniosa. Os interesses passam a compor o

eventual acordo, e as necessidades das partes encontram lugar onde as posições são relativizadas na busca da pacificação social.

Não obstante, é uma oportunidade para o Poder Judiciário "educar" o cidadão, no melhor sentido do termo, dando efetividade às garantias constitucionais, caminhando para a desjudicialização, que nada mais é do que o "uso sustentável" do Poder Judiciário, de forma a deixar, possivelmente, de atuar como "pronto-socorro de urgências", para garantir uma maior proximidade com o que se espera da Justiça.

Assim, o presente trabalho utiliza-se de método dedutivo, como também de estudo de caso, por meio de pesquisa exploratória, com consulta em fontes doutrinárias, livros, artigos acadêmicos publicados em periódicos, entre outras fontes, a fim de demonstrar e analisar a evolução da mediação no Brasil a partir da Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, abordando a Mediação com o Poder Público, os Conflitos Sensíveis de Alta Complexidade e o contexto central do trabalho, um estudo de caso da desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos, em São Paulo, onde o processo foi utilizado com sucesso pelo Poder Judiciário.

Por fim, procura-se averiguar o avanço da mediação no Brasil aos conflitos envolvendo o Poder Público. O trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos, quais sejam: O Conflito; Mediação no Brasil a partir da resolução 125/10 do Conselho Nacional de Justiça, Mediação com o Poder Público e o desenho da desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

O primeiro capítulo apresenta um panorama das visões clássicas e contemporâneas do conflito, abordando a importância da temática para melhor compreensão e sistematização de todo o processo de mediação e seu impacto nas relações interpessoais.

No segundo capítulo aborda-se a Mediação no Brasil a partir da resolução 125/10 do Conselho Nacional de Justiça, com a apresentação de um panorâmico histórico para fins de contextualização da origem da resolução 125/10 até o período atual, sem intuito de tratar da evolução da mediação no Brasil.

O terceiro capítulo busca demonstrar que é possível fazer as coisas de maneira diferente, quebrando o paradigma de que a mediação com o Poder Público é quase impossível, devido à percepção equivocada de que seus representantes não têm poder para transigir, e que empecilhos como o princípio da indisponibilidade do interesse público e da legalidade são incompatíveis com a aplicação do método da

mediação. Muito pelo contrário, não se pode deixar de mediar, exatamente pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, a mediação é um método capaz de proteger o interesse público e os interesses dos envolvidos de forma muito mais eficaz que o processo civil.

Neste contexto, o quarto capítulo é finalizado com um modelo de desapropriação possível de ser exportado, o caso da desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos, haja vista que, sem a utilização da tropa de choque, foi possível realizar um processo totalmente humanizado, alcançando a pacificação social de todos os envolvidos, concedendo a cada família um processo justo com o acesso à ordem jurídica justa e o tratamento adequado aos conflitos de interesses, tema este que também está inserido em uma linha de pesquisa de caráter técnico e legalista, a qual envolve direta e/ou indiretamente o Direito Empresarial, as Estruturas do Ordenamento e dos órgãos envolvidos, bem como sua regulação.

1 O CONFLITO

O conceito de conflito, em uma visão clássica, na maioria das vezes, remete a algo negativo. Muitas pessoas, inclusive, tentam evitá-lo a todo custo, mas, numa visão contemporânea, ao ser analisado com um enfoque prospectivo, o conflito pode proporcionar uma visão positiva e, como uma oportunidade de melhoria, o que será abordado na moderna teoria do conflito.

As pessoas vivenciam vários tipos de conflitos: familiares, empresariais, condominiais, escolares, consumeristas etc., que são discutidos dentro e fora do Poder Judiciário.

Ressalta-se que não serão abordados os contextos histórico, político, social e filosófico sobre conflito, mas, sim, algumas reflexões sobre como a palavra conflito, conceitos e linhas de pensamento ligadas às diferenças.

Ocorre que esses conflitos são compostos não apenas de papéis. Em sua grande maioria, as emoções são latentes e criam uma barreira na tomada de decisão. Normalmente, quando questionado o que significa conflito, para muitas pessoas a reação na visão clássica traduz o conflito como raiva, perda, agressão, dor, angústia, decepção etc.

Todas essas emoções e sentimentos¹ muitas vezes se confundem, pois fazem parte da reação natural de luta-ou-fuga do próprio organismo que entende estar em perigo e, caso não sejam compreendidos, poderão criar barreiras diante das negociações eficazes, pois não é capaz de diferenciar o presente do passado, como aponta Frederic Luskin²:

Quando pensamos sobre um sofrimento, o organismo reage como se estivesse em perigo e ativa o que conhece como reação lutar-ou-fugir. O organismo libera substâncias químicas cujo objetivo é nos preparar para reagir ao perigo por meio de luta ou da fuga[...] essas substâncias químicas chamam a atenção por provocarem mudanças físicas. Elas fazem bater o coração mais rápido e os vasos sanguíneos se contraírem, elevando a pressão arterial [...].

¹ Emoção é o crescimento súbito dos sentimentos, enquanto sentimento é a sensação e percepção de algo. SCOTTINI. Dicionário escolar da língua portuguesa/compilado por Alfredo Scottini. Blumenau, SC: Todolivro Editora, 2009, p. 225 e 494.

² LUSKIN, Frederic. **O poder do perdão**. 7 ed. Traduzido por Carlos Szlak. São Paulo: Francis, 2007, p. 50

Portanto, é possível encontrar resoluções e até mesmo transformar os conflitos, enxergando-os de maneira positiva e natural, proporcionando melhoria nas relações presentes e futuras, nas quais as tomadas de decisão possam ser mais assertivas.

Neste contexto, John Paul Lederach³ entende que o conflito é normal nos relacionamentos, ele é um motor de mudanças.

Enquanto as emoções positivas podem aproximar as pessoas e proporcionar negociações colaborativas, as emoções negativas as dificultam, momento no qual a utilização das ferramentas⁴ da mediação, se bem manuseadas, poderão auxiliar as partes na tomada de decisão.

Lilian Maia de Moraes Salles⁵ acrescenta:

As emoções positivas favorecem a comunicação, o relacionamento cooperativo, a criação de opções mútuas para a solução dos conflitos, sentimento de justiça e compromisso com o melhor resultado. As emoções negativas, por outro lado, estimulam a desconfiança, o sentimento de competição e de ganho e perda; limitam a comunicação e os interesses são ignorados.

Destarte, tais emoções e sentimentos são vislumbrados durante cada etapa⁶ do processo de mediação, em que o mediador solicita que as partes tragam à mesa de negociação todos os pontos que entendem ser pertinentes à busca de uma resolução do conflito.

Essa é uma etapa importante, a escuta ativa do mediador⁷, a capacidade que o método da mediação proporciona às partes - identificando os sentimentos e emoções - dando-lhes um tratamento adequado aos conflitos de interesses, que não

³ LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. 1 ed. Traduzido por Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012, p.16.

⁴ Uma das ferramentas da mediação mais utilizadas pelo mediador na busca em reconhecer os sentimentos e emoções vivenciados pelas partes é a sessão individual, também conhecida como sessão privada/caucus. O mediador separa as partes concedendo-lhes um espaço de fala, evitando que a parte mais sensível fique vulnerável à mesa de negociação. Posteriormente, o mediador voltará a se reunir conjuntamente com todos os envolvidos, criando, com isso, um ambiente mais adequado para que as negociações possam seguir.

⁵ SALLES, L.M.M. A mediação de conflitos: **lidando positivamente com as emoções para gerir conflitos**. Revista Pensar, v. 21.n. 3, p. 956-986, set./dez., 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5289/pdf>. Acesso em: 17 mar. 2022, p. 971.

⁶ A mediação é um processo no qual há procedimentos a serem seguidos e as etapas de procedimento auxiliarão o mediador na organização da sessão. Estas compreendem a declaração de abertura do mediador, reunião de informações, esclarecimentos das controvérsias, início das negociações e encerramento.

⁷ Escuta ativa é uma ferramenta utilizada pelo mediador, que permanece atento às comunicações verbais e não-verbais das partes, com vistas a extrair informações ou sentimentos ainda não abordados por elas.

se vislumbra no método tradicional (judicial), pois é o momento em que todos os envolvidos poderão falar, sem julgamento o que realmente interessa na busca de uma resolução pacífica do conflito apresentado.

Logo, o método tradicional (judicial) foca no passado, enquanto a mediação tem um enfoque prospectivo durante as negociações, criando um ambiente promissor para que os envolvidos saiam com todos os interesses, presentes e futuros, resolvidos e, se possível, com as relações transformadas.

Durante a reunião de informação⁸ - uma das etapas do procedimento da mediação -, logo após a escuta ativa, o mediador poderá iniciar a sessão individual - conhecida também como ferramenta estabilizadora, tornando as partes cientes de que, após a declaração de abertura, poderão solicitar a reunião individual com ele (mediador).

A sessão individual auxilia o mediador no procedimento de normalizar as emoções e validando os sentimentos⁹, preservando as partes de qualquer situação desconfortável. O mediador escuta os envolvidos separadamente, por tantas vezes que se fizer necessário, podendo, inclusive, reagendar outras sessões em dias e horários diferentes com objetivo de proporcionar o amadurecimento do conflito.

O procedimento de mediação ainda é desconhecido por muitos, e pode causar uma certa desconfiança em relação a existência de uma garantia legal quanto ao seu desfecho. É natural que o cidadão ainda deposite sua confiança no Poder Judiciário, pois é o método de solução de conflito mais conhecido.

A metáfora do Mito da Caverna, de Platão¹⁰, descreve um lugar onde homens vivem acorrentados, desde a infância, em uma caverna com pouca luz, e acreditam que as sombras são reais; até que um dos homens percebe que há uma luz e, apesar da estreita passagem, resolve sair da caverna. Depara-se, então, com um mundo que deveras pensava existir, pois tudo aquilo que imaginava ser real não passava de sombras.

Voltar à caverna poderá instaurar um espiral de conflito, na tentativa de convencer aos demais que a realidade na qual acreditavam, nunca existiu:

⁸ Reunião de informação é uma etapa do procedimento de mediação na qual o mediador solicita que as partes possam apresentar todas as suas necessidades, interesses e sentimentos, muitas vezes detectados pelo mediador durante a escuta ativa.

⁹ Validação de sentimentos é uma ferramenta disponível que pode ser utilizada pelo mediador, caso sejam identificados sentimentos e emoções presentes durante a sessão de mediação.

¹⁰ PLATÃO. **A República**. 2 ed. Traduzido por J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2018.

Imagina homens em morada subterrânea, em forma de caverna, que tenha em toda a largura uma entrada aberta para a luz; estes homens aí se encontram desde a infância, com as pernas e o pescoço acorrentados, de sorte que não podem mexer-se nem ver alhures exceto diante deles, pois a corrente os impede de virar a cabeça [...].¹¹

Parte da sociedade vislumbra a possibilidade dos seus conflitos de interesses serem resolvidos, unicamente, pela via da sentença adjudica, pois vivem acorrentados nessa certeza. Outra parte resolveu romper essas correntes e perceber que existe uma luz fora da caverna, que o direito constitucional de acesso ao Judiciário previsto na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º inciso XXXV, é um comando dirigido ao Estado e não ao cidadão. Portanto, o cidadão terá seu acesso ao Judiciário garantido, caso necessário.

A resolução 125 de 2010 do CNJ no seu art. 1º. demonstra a preocupação que o cidadão tenha seu conflito de interesse tratado de forma adequada e não apenas uma solução do conflito. Interesse é uma forma moderna de se avaliar um conflito, como será abordado adiante.

Por conceito adequado, compreende-se o adjetivo que corresponde perfeitamente a: oportuno, apropriado, que está em harmonia, que se adaptou ou foi ajustado, que vem ao encontro do objetivo da mediação¹².

Segundo o Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça conflito, intuitivamente, remete-se a perdas, senão veja-se:

Em regra, intuitivamente, se aborda o conflito como um fenômeno negativo nas relações sociais que proporciona perdas para, ao menos uma das partes envolvidas. Em treinamentos de técnica e habilidades de mediação, os participantes frequentemente são estimulados a indicarem a primeira ideia que lhes vem à mente ao ouvirem a palavra conflito. Em regra, a lista é composta pelas seguintes palavras: guerra, briga, disputa, agressão, tristeza, violência, raiva, perda, processo.¹³

Ainda, em uma visão clássica do conflito, acrescenta Eliana Guerra Alencar¹⁴:

¹¹ PLATÃO. **A República**. 2 ed. Traduzido por J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2018, p. 263.

¹² ADEQUADO. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/adequado/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

¹³ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Azevedo, A. G. de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 5. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 43.

¹⁴ ALENCAR, Eliana Guerra. **Conflito como fenômeno humano**: uma proposta tipológica. 1. ed. Rio de Janeiro: SGuerra Design, 2020, p.11.

O senso comum descreve o conflito como um evento não agradável, que traz prejuízo para todos os envolvidos principalmente, em função dos desdobramentos inesperados e negativos e, em vista disso, devem ser sempre evitados.

O método de solução de conflito, o processo civil, remete-se a essa passagem do Mito da Caverna, visto que a sociedade, em sua maioria, acredita que o processo civil lhe entregará o que se espera, uma justiça acolhedora e célere, quando, na verdade, a mantém presa e acorrentada às sombras.

Aquele homem que conheceu a luz e que, por analogia, busca demonstrar que além do processo civil existem alternativas de resolução de conflitos, enfrenta dificuldades em convencer aos demais que é possível ter acesso à ordem jurídica justa.

1.1 MODERNA TEORIA DO CONFLITO

Ao criar um processo construtivo de resolução de conflitos, procura-se compreender os interesses a fim de alcançar o caminho do meio, para chegar à resolução efetiva¹⁵ destes, de forma que as partes mediadas compreendam e concordem com os resultados.

A visão moderna da teoria do conflito afirma que este nada mais é do que um fenômeno humano, como aponta Eduard Vinyamata¹⁶:

[...] o conflito é um fenômeno típico dos seres vivos, implícito no próprio ato de viver, que está presente em todos os tempos e épocas e que afeta de maneira muito importante a vida das pessoas e das sociedades que as compõem. [...] Não se trata de negar o conflito, nem de evitá-lo, ignorá-lo ou tentar destruí-lo; trata-se de compreendê-lo. (tradução nossa)

¹⁵ “Eficiente é o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros. A eficiência está ligada ao modo de fazer uma tarefa. O eficaz faz o que é certo para atingir o objetivo inicialmente planejado. O eficiente faz com qualidade, mas nem sempre atinge um objetivo. [...] Efetivo é o que tem a habilidade de ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo.” (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Justiça Federal. **Eficaz/Eficiente/Efetivo**. TRF3, 21 set. 2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo#:~:text=Eficiente%20%C3%A9%20o%20que%20executa,atingir%20o%20objetivo%20inicialmente%20planejado>. Acesso em: 03 mar. 2022.)

¹⁶ No original: “El conflicto es un fenómeno próprio de los seres vivos, implícito em el mismo acto de vivir, que se halla presente em todas las épocas y edades y que afecta de manera muy importante em la vida de las personas y de las sociedades que estas conforman [...] No se trata ni de negar el conflicto, ni de evitarlo, ignorarlo o intentar destruirlo; se trata de comprenderlo”. VINYAMATA, Eduard. **Conflictología**. Barcelona: Planeta, S.A, 2020, p. 21, 137 e 138.

E, portanto, consiste em perceber o conflito de forma positiva, como parte da convivência em sociedade e presente nas relações humanas.

Segundo a teoria em questão, no conflito, as partes passam a controlar melhor suas emoções, substituindo comportamentos de briga, disputa, violência, processo, raiva etc., por comportamentos de paz, entendimento, solução, afeto, aproximação etc.

Neste contexto, o Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça define a moderna teoria do conflito como uma possibilidade de se perceber o conflito de forma positiva. Isso, porque, a partir do momento em que o conflito é percebido como um fenômeno natural na relação de quaisquer seres vivos, ele pode ser visto de forma positiva¹⁷.

Na visão contemporânea, os conflitos passam a ser abordados como uma oportunidade de melhoria, com fulcro em resultados positivos, não só para as partes envolvidas diretamente no conflito, mas também para os que indiretamente serão beneficiadas com os resultados.

E, para que se possa obter resultados satisfatórios durante o processo de mediação, Guerra¹⁸ propõe iniciar pela classificação do conflito, quais sejam: Conflito Destrutivo, Conflito Prolongado e Conflito Assimétrico, conhecido como Sistema D.P.A do conflito.

Os conflitos destrutivos são considerados violentos, os quais afetam todos os indivíduos, direta ou indiretamente e, portanto, torna-se necessária uma intervenção imediata. Guerra aponta prováveis causas para esse tipo de conflito: revolta, confronto direto, insatisfação ou serviços não atendidos, relações humanas e sociais abusivas e violentas. Conclui que possíveis intervenções imediatas que possam ser adotadas para um resultado mais efetivo, como negociação, mediação e facilitação do diálogo, promovida por um *setting*¹⁹ fechado ou em um ambiente em que o episódio destrutivo se manifesta²⁰.

Já os conflitos prolongados estão presentes no convívio cotidiano e se manifestam pela tensão no ambiente, produzindo uma sensação de impossibilidade

¹⁷ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Azevedo, A. G. de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 4. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2013, p. 41

¹⁸ ALENCAR, Eliana Guerra. **Conflito como fenômeno humano**: uma proposta tipológica. 1. ed. Rio de Janeiro: SGuerra Design, 2020, p. 155.

¹⁹ *Setting* no sentido de “em um contexto fechado”.

²⁰ ALENCAR op. Cit., p. 157-159.

de resolução, sendo considerados conflitos crônicos. Para essa classificação de conflito, Guerra cita como causas prováveis a privação de uma necessidade humana, sobretudo aquelas vinculadas à integridade individual, à identidade social ou comunitária, à segurança, ao desenvolvimento humano ou a garantias sociais, necessitando de um acompanhamento, monitoramento e intervenção na situação conflitiva²¹.

Como exposto, conflito destrutivo tem como característica a violência e a alta capacidade de destruição, enquanto o prolongado tem como característica a resistência frente às tentativas de transformação e, Guerra²² conclui que a classe do conflito assimétrico se apresenta em um ambiente aparentemente tranquilo, pela ausência de percepção de perigo ou ameaça.

Os conflitos assimétricos estão ligados a desigualdade entre as partes, com possíveis resultados a afetar psicologicamente os pontos fracos da outra parte deixando-a cada vez mais vulnerável. Causas prováveis ligadas a esse conflito são os desgastes ou submetimento a sistemas de normas que se utilizam do excesso de força psicológica na condução de seus processos interacionais.²³

A classificação do conflito visa facilitar sua sistematização e transformação como explica Lederach:²⁴

Transformação de conflitos é visualizar e reagir às enchentes e vazantes do conflito social como oportunidades vivificantes de criar processos de mudanças construtivos, que reduzam a violência e aumentem a justiça nas interações diretas e nas estruturas sociais, e que respondam aos problemas da vida real dos relacionamentos humanos.

A sociedade contemporânea, se depara com intensa circulação de informação, principalmente, com o acesso, por muitos dessa sociedade, virtual. Criando uma atmosfera de defesa de interesses diversos e, muitas vezes manifestamente radicais. Diante da complexidade que se apresentam os conflitos, se faz necessário procurar compreendê-los e não os evitar.

²¹ ALENCAR, Eliana Guerra. **Conflito como fenômeno humano**: uma proposta tipológica. 1. ed. Rio de Janeiro: SGuerra Design, 2020, p.157 e 163.

²² ALENCAR, loc. Cit.

²³ Ibid., p. 157 e 168.

²⁴ LEDERACH, John Paul. **Transformação de Conflitos**. Traduzido por Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012, p. 27.

No cenário brasileiro, observa-se a dimensão dos conflitos em todos os âmbitos, elevando a cada dia o grau de violência. A mediação de conflitos não tem como finalidade acabar com os conflitos, como supracitado, esse é um fenômeno natural, mas sim, com o uso de todas as suas ferramentas e técnicas evitar a violência.

1.2 CONFLITOS SENSÍVEIS DE ALTA COMPLEXIDADE

De acordo com a Resolução n.º 42, de 25 de agosto de 2016 do Tribunal de Justiça Federal da 3ª Região, consideram-se conflitos sensíveis de alta complexidade:

Art.10

parágrafo 1º [aqueles] ocorrentes em casos envolvendo grande número de litigantes, tais como ações civis públicas, desapropriações, demarcações e reintegrações de posse, multiplicidade de órgãos públicos ou questões com graves repercussões políticas, econômicas e sociais.

A crise instaurada devido à pandemia de covid-19 afetou parte das empresas e fez com que o Brasil recorresse, mais uma vez, aos meios alternativos de solução de conflitos.

Em janeiro de 2021, entrou em vigor a Lei n.º 14.112 de 2020²⁵, que trata da Recuperação de Empresas e Falência, incentivando a utilização da conciliação e da mediação em qualquer grau de jurisdição, antecedentes ou incidentais aos Processos de Recuperação Judicial.

Neste sentido, Salomão e Costa²⁶ concluem que:

O Brasil foi capaz de achatar a curva das demandas judiciais, adotando políticas públicas tecnicamente adequadas, em sintonia com as maiores economias do mundo, que, a um só tempo, geraram benefícios para os agentes econômicos e reduziram os conflitos judiciais, resultando num melhor

²⁵ Altera as Leis n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; 10.522, de 19 de julho de 2002; e 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária.

²⁶ Luís Felipe Salomão e Daniel Carnio Costa são, respectivamente, ministro do Superior Tribunal de Justiça Coordenador do Grupo de Trabalho para modernização dos processos de recuperação e falência do CNJ, e juiz titular da 1ª Vara de Falência e Recuperações Judiciais de São Paulo e conselheiro do CNMP (2021/2023) (SALOMÃO, Luis Felipe; COSTA, Daniel Carnio. O que está salvando as empresas? **Jornal Valor Econômico**, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/o-que-esta-salvando-as-empresas.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2022, on-line).

ambiente de negócios, com preservação de renda, emprego e desenvolvimento econômico.²⁷

Como supramencionado, conflitos de alta complexidade remetem-se ao conceito em que envolve várias partes, muitas ações a serem sistematizadas, vários órgãos envolvidos etc.

Compreende-se também como conflitos sensíveis de alta complexidade os conflitos os quais existem multiplicidades de objetivos a serem alcançados e, conseqüentemente atendidos – sentimento, necessidades, interesses – como nas ações de Restituição de Criança da Convenção de Haia 1980, que chegam à Justiça Federal fugindo do escopo das demandas conhecidas, fato esse que torna inadequada a ferramenta do processo civil tradicional para a solução de conflitos dessa natureza²⁸.

É preciso uma análise mais sistematizada dos conflitos, buscando compreender o motivo que deu origem às demandas propostas. Sobre isso, aponta Nunes²⁹:

Detectar as causas que estão por trás das mazelas de nosso dia a dia. Os juristas precisam levantar o nariz dos alfarrábios, deixar por um momento as bibliotecas e partir para a investigação do mundo real [...] quais conflitos reais estão batendo às portas dos tribunais, quais aspectos da lei não atendem às demandas da população, quais os efeitos concretos que uma nova disposição legal exerce na sociedade.

Destarte, a Lei n.º13.655 de 25 de abril de 2018, conhecida como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 20, parágrafo único, trouxe a seguinte redação:

²⁷ SALOMÃO, Luis Felipe; COSTA, Daniel Carnio. O que está salvando as empresas? **Jornal Valor Econômico**, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/o-que-esta-salvando-as-empresas.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2022, on-line.

²⁸ Tutela Cautelar Antecedente n° 5006814-59.2021.4.03.6119 - Trata-se de um processo de Restituição de Criança, Convenção de Haia 1980. Requerida saiu do País sem autorização do requerente. Diante da peculiaridade do caso e, principalmente, da falta de elementos que pudessem viabilizar o processo civil, haja vista que não se tinha notícias do endereço do menor, mas tão somente um número de um telefone celular, o juiz coordenador do CECON (CEJUSCONs) solicitou a intervenção de uma mediadora. A mediadora, usando as técnicas do processo de mediação (quais sejam: conhecimento, habilidade e atitude) conseguiu estabelecer uma ponte de diálogo com a requerida, via *WhatsApp* e, posteriormente, via reuniões privadas utilizando a plataforma *Google Meet*. Seguiram os encontros apenas entre mediadora e partes, em um total de 14 (catorze) encontros em um intervalo de 3 (três) meses. O acordo foi 100% exitoso. Para assinatura do termo de acordo e juntada ao processo, estavam presentes os advogados das partes envolvidas. A audiência foi realizada por videoconferência no Fórum com a presença de todos e o conflito Macro foi resolvido.

²⁹ NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: Como a estatística pode reinventar o Direito. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 25-26.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Devido à preocupação com os conflitos na sua integralidade, foi implantado o Núcleo de Monitoramento dos Perfis de Demandas (Numopede) da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo, com vistas a gerenciar os conflitos, não apenas com foco na diminuição dos processos – que, caso bem gerenciados, torna-se uma consequência natural -, mas também estimular o diálogo entre os envolvidos.

Não obstante, o Numopede visou, ainda, a capacitação adequada dos magistrados para lidar com os conflitos que se registram, na grande maioria das vezes, a causas subjacentes ao conflito e, conseqüentemente, atendem com maior qualidade os jurisdicionados.

Ainda, Calças *et al.*³⁰ afirmam que:

[...] o enfoque, portanto, não está centrado apenas em conferir maior agilidade e eficiência aos julgamentos proferidos pelo TJSP, mas, sobretudo, maior qualidade e pertinência ao resultado, tanto sob o enfoque de suas unidades quanto ao aspecto global.

Bruno Dantas³¹ aponta a importância da criação de um centro de mediação no Tribunal de Contas da União (TCU) para solucionar controvérsias envolvendo a Administração Pública e o setor privado, a fim de aproximar as partes envolvidas; as agências reguladoras ou o poder concedente e o Tribunal de Contas da União e conclui que: "o que se busca é fugir à lógica fiscalizatória punitiva viabilizando-se um ajuste técnico e cooperativado na metodologia do contrato mediante a fixação de protocolos, procedimentos e objetivos de uma maneira mais célere."

Não basta uma Política Pública Judiciária para o tratamento adequado de solução de conflitos envolvendo os particulares. É necessário que o Poder Público

³⁰ CALÇAS, M. de Q. P. *et al.* Monitoramento de Perfis de Demandas: um caminho na busca do planejamento no âmbito do Poder Judiciário? *In*: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro *et al.* **Direito, Instituições e Políticas Públicas**: O papel do jusidealista formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 696.

³¹ DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, p. 261-280, Jun/Set., 2020, p. 275–278.

também participe dessas iniciativas, haja vista ser o que mais utiliza o Poder Judiciário Brasileiro.

O município de São Paulo/SP, por exemplo, foi pioneiro ao regulamentar a Lei Municipal nº 16.873, de 22 de fevereiro de 2018³², que "Reconhece e regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela Prefeitura de São Paulo", por meio do Decreto Municipal nº 60.067, 10 de fevereiro de 2021³³:

Art. 2º O Comitê de Prevenção e Solução de Disputas poderá ter natureza revisora, adjudicativa ou híbrida, conforme os incisos deste artigo, a depender dos poderes que lhe forem outorgados pelo contrato administrativo de obra celebrado:

- I - ao Comitê por Revisão é conferido o poder de emitir recomendações não vinculantes às partes em litígio;
- II - ao Comitê por Adjudicação é conferido o poder de emitir decisões contratualmente vinculantes às partes em litígio; e
- III - o Comitê Híbrido poderá tanto recomendar quanto decidir sobre os conflitos, cabendo à parte requerente estabelecer a sua competência revisora ou adjudicativa. para uma novo modelo em soluções que viabilizem melhor resultado.

Aludido Decreto Municipal, de nº 60.067 de 2021, corroborou com os objetivos da Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020³⁴, que institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta:

Art. 1º Esta Lei institui a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, com os seguintes objetivos:

- I - reduzir a litigiosidade;
- II - estimular a solução adequada de controvérsias;
- III - promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos;
- IV - aprimorar o gerenciamento do volume de demandas administrativas e judiciais.

³² Art. 1º Os Comitês de Prevenção e Solução de Disputas para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis em contratos continuados da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo observarão as disposições desta lei e deverão, quando aplicáveis, estar previstos, respectivamente, no edital e contrato.

³³ Art. 2º Os editais de licitação dos contratos de obras públicas, bem como de concessão ou permissão que tenham como objeto, ou como parte do objeto, a execução de obras, com valores iguais ou superiores a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), a serem celebrados pela Administração Pública Direta ou Indireta do Município de São Paulo, poderão prever a adoção dos Comitês de Prevenção e Solução de Disputas - Dispute Boards

³⁴ Projeto de Lei nº 502, de 2019, dos Vereadores Eduardo Tuma – PSDB e Janaína Lima – NOVO.

Nota-se que em muitos conflitos, em especial, os sensíveis de alta complexidade, a concessão de uma medida liminar não garante eficiência³⁵, principalmente ao envolver o Direito à Saúde, previsto no artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

E, portanto, já não se traduz a entrega da prestação jurisdicional do Estado. Nas palavras de José Renato Nalini³⁶:

O objetivo da Justiça não pode ser apenas fazer incidir a vontade concreta da lei à controvérsia submetida à apreciação do Estado-Juiz. Primeiro, porque a lei é cada vez mais ambígua e lacunosa, fruto do compromisso possível entre os interesses em conflito no Parlamento contemporâneo.

Sobre o tema, Almeida³⁷ aponta as consequências da aplicação pura da lei a uma situação hipotética, onde o processo civil não responde:

Superados todos os óbices e dúvidas e enfim encontrado o hospital de referência mais próximo, ele tem vaga para agendamento imediato? Se há fila, os pacientes que estão à frente do autor têm condições de saúde melhores ou piores que as do demandante? Podem esperar e ser passados para trás? Se não, quando seria a próxima data disponível para a cirurgia do autor, sem que se prejudique outros pacientes em estado mais grave? Mas se a urgência do autor já foi reconhecida pela decisão e ele não pode esperar, há vaga disponível em outros hospitais, ainda que mais distantes?

Ao fim de tudo, obtida a vaga em hospital, há equipamento de marca-passo à disposição para realização imediata da cirurgia? Se não, quanto tempo levará para sua aquisição pelo Poder Público? Nesse caso, ele deverá ser comprado pela União, pelo Município de Coxim ou pelo Estado de Mato Grosso Sul, gestor do hospital onde enfim terá lugar a cirurgia? E quando definido quem comprará o equipamento, é preciso submeter o autor a um exame específico para definir as funcionalidades do marca-passo?

³⁵ O princípio da eficiência foi incluído no caput do artigo 37 da Constituição da República pela emenda Constitucional n. 19, de 1998.

³⁶ NALINI, José Renato. O Judiciário, A Eficiência e os *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 20, n. 1, p. 55-66, jan./abr., 2018, p. 58.

³⁷ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. A (des)judicialização da saúde na pandemia da covid-19: a solução de demandas de saúde pela conciliação. **AJUFESP**, São Paulo, v. 1, p. 102-125, maio 2021, p. 108.

Quiçá, a aplicação pura da lei ao caso concreto em muitas demandas judicializadas não corresponde à expectativa, nem de quem concedeu, e muito menos de quem a obteve.

Partindo dessa reflexão, Araújo³⁸ aponta que:

Era preciso dar dois passos para trás e admitir, com humildade, que o processo tradicional já não funcionava em muitos casos e que os juízes não conseguimos (sic) solucionar tudo. Na melhor das hipóteses, sabemos tecnicamente o que deve ser feito em uma ação, o que não garante que o problema ali discutido será efetivamente resolvido. Uma solução criada pelas próprias partes envolvidas em uma ação judicial, desde que negociada de forma isonômica, sempre é melhor que uma solução heterogênea, dada por alguém que vê aquele problema de fora.

Considerando que a saúde pública é um direito fundamental do ser humano, é dever do Estado dispor de mecanismos para viabilizar o acesso com a qualidade e a agilidade que o cidadão espera, contudo, muitas vezes o Estado não o proporciona e, corre-se o risco de, quando dispõem, ser tarde demais, devido à morosidade na qual o Judiciário se encontra.

Pensando nesta litigiosidade enfrentada pelo Poder Judiciário, e com o objetivo de tratar a alta demanda de conflitos sensíveis de alta complexidade na área da saúde, surge na cidade de Imperatriz/MA e Guarulhos/SP, em 2017 e 2018, respectivamente, a Câmara de Mediação em Direito da Saúde (CAMEDS), de idealização dos juízes federais Jorge Alberto Araújo de Araújo, da 1ª Vara de Imperatriz e Paulo Marcos Rodrigues de Almeida, do Juizado Especial Federal de Guarulhos. Ambos receberam, em 2018, o VIII prêmio Conciliar é Legal³⁹, na categoria "juiz individual", promovido pelo CNJ⁴⁰.

³⁸ ARAÚJO, Jorge Alberto Araújo de. A Justiça Federal e as conciliações complexas: A necessidade de uma efetiva mudança de paradigmas. *Jota*, 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ajufe/justica-federal-conciliacoes-complexas-03092020>. Acesso em: 10 jan. 2022.

³⁹ O *Prêmio Conciliar é Legal* está alinhado à Resolução do CNJ nº 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário. Entre os critérios analisados, estão: eficiência, restauração das relações sociais, criatividade, replicabilidade, alcance social, desburocratização e satisfação do usuário.

⁴⁰ AJUFE. ASSOCIAÇÃO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL. Justiça Federal é reconhecida no VIII Prêmio Conciliar é Legal. *AJUFE*, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/10410-justica-federal-e-reconhecida-no-viii-premio-conciliar-e-legal>. Acesso em: 7 fev. 2022.

Segundo informações extraídas do site da CAMEDS⁴¹, trata-se de um serviço totalmente gratuito e à distância. Estão disponíveis diversos atendimentos e tratamentos, como exames, consultas, internações, medicamentos etc. Estes podem ser realizados nas duas cidades participantes, Imperatriz/MA e Guarulhos/SP, mas o modelo pode ser exportado para outros Municípios.

Contudo, ainda que a pessoa interessada não resida na cidade mencionada, a Central de Conciliação (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCON – e Central de Conciliação - CECON), que tem a participação de um mediador voluntário, entrará em contato com a Justiça Federal na cidade onde o interessado reside buscando viabilizar o atendimento.

O procedimento é bem simples. A parte interessada acessa o site da CAMEDS⁴², preenche um formulário com as seguintes informações: nome de quem está solicitando o atendimento (advogado, defensoria pública, parente ou amigo de quem precisa do atendimento, Ministério Público); nome de quem precisa do atendimento; telefone; e-mail; o tipo de atendimento ou tratamento desejado; a descrição exata do que precisa; e, por último, o envio dos documentos.

Todavia, se ainda assim a parte não dispuser desse acesso, poderá entrar em contato por telefone ou e-mail da Central de Conciliação dos respectivos Estados, Imperatriz/MA e Guarulhos/SP.

O Prêmio "Conciliar é Legal" vem coroar a Política de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, prevista na Resolução n.º125 do CNJ, de 2010, que considera os seguintes critérios para premiação: satisfação do usuário, alcance social, eficiência, restauração das relações sociais, criatividade, replicabilidade, desburocratização.

Inclusive, o caso sob exame se trata de um conflito sensível de alta complexidade e será examinado adiante, no capítulo quatro.

⁴¹ CAMEDS. Mediação virtual em demandas de saúde. Câmara de Mediação em Direito da Saúde. **CAMEDS**, 2022. Disponível em: <https://cameds.com.br/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴² O site é mantido pelos juízes, motivo pelo qual a extensão é "com.br".

2 MEDIAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA RESOLUÇÃO N.º 125/10 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Antes de tratar da origem da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, e de sua importância como um caminho de acesso, mas também de saída da justiça, serão apresentados preliminarmente alguns pontos importantes da mediação no Brasil até a edição da referida resolução, iniciando por sua definição.

A mediação, de origem etimológica do latim *mediare*⁴³, pode ser definida por diversas óticas, desde um enfoque tradicional - como uma forma de dividir ao meio, fazer parte da média, mear, dividir, mediatizar, distar, fazer concessões -, a um enfoque mais moderno, no qual a mediação é definida como um método que tem um processo com procedimento flexível e estruturado. Nas palavras de Juana (2014, p. 36-37)⁴⁴: "A mediação é um dos métodos que integra o sistema de resolução de conflito", e conclui que: "A mediação é um procedimento estruturado, mas informal [...]"⁴⁵ (tradução nossa).

Para o Conselho Nacional de Justiça⁴⁶:

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

O Brasil, caso mantivesse ou aprofundasse o dispositivo contido na Constituição Imperial de 25 de março de 1824⁴⁷, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, vedando a possibilidade de propor processo algum, sem que antes fizesse constar uma tentativa prévia de "reconciliação, poderia ser atualmente um dos países mais

⁴³ MEDIAR. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/mediar/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴⁴ No original: "La mediación es uno de los métodos que integra el sistema de resolución de conflictos"

⁴⁵ No original: "La mediación, procedimiento estructura pero informal [...]".

⁴⁶ CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programas e ações: Conciliação e Mediação. **CNJ**, 2022. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/#:~:text=A%20Media%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20uma%20forma,melhor%20solu%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20conflito](https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/#:~:text=A%20Media%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20uma%20forma,melhor%20solu%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20conflito.). Acesso em: 10 jan. 2022. 2

⁴⁷ Na Constituição Imperial de 1824, "Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum."

evoluídos no processo da mediação, ou seja, há quase dois séculos exigia-se a mediação como uma fase obrigatória requisito este reiterado mais tarde, no Decreto n.º 737, de 25 de novembro de 1850⁴⁸.

Antes, competia aos Juizes de Paz⁴⁹ a realização da reconciliação, hoje, as sessões de mediação são realizadas por mediadores devidamente capacitados pelos Tribunais Estaduais, Federais e da Justiça do Trabalho, ou por entidades habilitadas por estes.

Diferentemente do que ocorre atualmente⁵⁰, nas conciliações conferidas pelo Juiz de Paz era indispensável a parte estar presente pessoalmente, salvo por impedimento, e, excepcionalmente, por procurador munido de poderes ilimitados⁵¹.

Entretanto, no ano seguinte, com o advento da República, essa fase obrigatória da mediação foi afastada, passando a ser facultativa e prevista no Decreto n.º 359, de 26 de abril de 1890⁵², sob a justificativa de que haveria um entrave ao processo.

Posteriormente, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, no seu preâmbulo⁵³, consagrou o desejo de que os indivíduos da nova República exercessem, dentre outros valores, o direito de viver em uma sociedade livre e com solução pacífica das controvérsias.

Neste sentido, há um Projeto de Lei, o de n.º. 533 de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, que busca incentivar os meios autocompositivos de solução,

⁴⁸ “Art. 23. Nenhuma causa commercial será proposta em Juizo contencioso, sem que previamente se tenha tentado o meio da conciliação, ou por acto judicial, ou por comparecimento yoluntario das partes.”

⁴⁹ “Art.162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegend os Vereadores das Camaras. Suas atribuições e, Districtos serão regulados por Lei.”

⁵⁰ As conciliações e mediações no CEJUSC são realizadas sem a presença da parte, exigindo-se apenas procuração com poderes para transigir.

⁵¹ Lei 15 de outubro de 1827. “Art.5.º. § 1º Conciliar as partes, que pretendem demandar, por todos os meios pacíficos, que estiverem ao seu alcance: mandando lavrar termo do resultado, que assignará com as partes e Escrivão. Para a conciliação não se admitirá procurador, salvo por impedimento da parte, provado tal, que a impossibilite de comparecer pessoalmente e sendo outrosim o procurador munido de poderes illimitidos.”

⁵² “Art. 1º E' abolida a conciliação como formalidade preliminar ou essencial para serem intentadas ou proseguirem as acções, civeis e commerciaes, salva ás partes que estiverem na livre administração dos seus bens, e aos seus procuradores legalmente autorizados, a faculdade de porem termo á causa, em qualquer estado e instancia, por desistencia, confissão ou transacção, nos casos em que for admissivel e mediante escriptura publica, ternos nos autos, ou compromisso que sujeite os pontos controvertidos a juizo arbitral.”

⁵³ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia 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.”

resolução ou transformação de conflitos; e acrescentar o parágrafo único ao artigo 17 e § 3.º ao artigo 491, ambos do Código de Processo Civil, com a seguinte redação:

Art. 1º. A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que estabelece o Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida da seguinte redação:

Art. 17.

Parágrafo único: Em caso de direitos patrimoniais disponíveis, para haver interesse processual é necessário ficar evidenciada a existência do réu em satisfazer a pretensão do autor.” (NR)

Art. 491

§ 3º Na definição da extensão da obrigação, o juiz levará em consideração a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor, inclusive, no caso de direitos patrimoniais disponíveis, se o autor, por qualquer meio, buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial. (NR)

O referido projeto foi submetido à Comissão de Defesa do Consumidor, que apresentou um substituto para ampliar os canais de atendimento que viabilizassem a comprovação da tentativa extrajudicial de solução de conflito por parte do consumidor⁵⁴, em relação ao fornecedor de produto ou serviço⁵⁵, com a seguinte redação:

Substitutivo que inclui no texto do projeto a previsão de que a resistência mencionada poderá ser demonstrada pela reclamação feita pelo consumidor diretamente ao réu, ou junto aos órgãos integrantes da Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Pretendemos, com tal sugestão, deixar claro que os protocolos de reclamações registrados em lojas físicas ou por meio de SACs, bem como aqueles feitos junto aos Procons e demais órgãos ou entidades que atuem na defesa do consumidor, bastarão para comprovar a resistência do fornecedor em satisfazer a demanda. Dessa forma, estimula-se o contato entre consumidor e fornecedor para a resolução de eventual insatisfação, ao mesmo tempo em que se garante ao consumidor a possibilidade de solicitar o cumprimento do seu direito em juízo, diante da negação do fornecedor em solucionar a demanda.

⁵⁴ “Art. 2º da Lei 8.078 de 1990 Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.”

⁵⁵ “Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços § 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial § 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

O jurisdicionado tem o direito constitucional à informação⁵⁶, no entanto, o Estado vem sendo omisso nesse quesito, por não realizar a divulgação em massa dos meios adequados de tratamento de conflitos de interesses. Há uma variedade de conceitos⁵⁷ com um único objetivo, que é educar o cidadão para resolver, solucionar ou transformar as relações na busca de uma pacificação social.

A atuação do Estado é voltada a oferecer condições de igual proporção aos envolvidos nos desafios de sua vida, desafios esses conhecidos como conflitos. Não é possível que o Estado se contente em uma posição de "babá", afinal, educar requer muito cuidado e atenção, e o trabalho é redobrado.

Neste sentido, uma das justificativas do Projeto de Lei n.º 533 de 2019 alerta para essa condição de Estado "babá", senão veja-se: "Não é razoável que o Judiciário, até por um aspecto estrutural e orçamentário, continue sendo o primeiro, único e o mais atrativo - financeiramente - acesso de materialização de direitos".

O objetivo da Justiça não pode ser apenas fazer incidir a vontade concreta da lei à controvérsia submetida à apreciação do Estado-Juiz. Primeiro, porque a lei é cada vez mais ambígua e lacunosa, fruto do compromisso possível entre os interesses em conflito no Parlamento contemporâneo⁵⁸.

Assim, a mediação surge no Judiciário em 1984 com o advento da Lei nº 7.244⁵⁹, que adota a "conciliação" no ordenamento jurídico brasileiro, prevista nos artigos 6º, 22º e seguintes⁶⁰.

⁵⁶ CF88. Artigo 5º. "(...) XIV. é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;"

⁵⁷ "Adequado", após a escuta das partes envolvidas no conflito é possível verificar qual o melhor meio a ser aplicado ao caso concreto, podendo inclusive ser o processo judicial. "Tratamento" busca-se as origens do conflito, o foco não é o "pedido"- pedido é o que está na capa do processo ou que se remete ao enquadramento jurídico - mas sim, os interesses das partes envolvidas.

⁵⁸ NALINI, José Renato. O Judiciário, A Eficiência e os *Alternative Dispute Resolution* (ADR). **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 20, n. 1, p. 55-66, jan./abr., 2018, p. 58.

⁵⁹ Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas

⁶⁰ "Art. 6º - Os conciliadores são auxiliares da Justiça para os fins do art. 22 desta Lei, recrutados preferentemente dentre bacharéis em Direito, na forma da lei local. Art. 22 - Aberta a sessão, o Juiz esclarecerá as partes presentes sobre as vantagens da conciliação, mostrando-lhes os riscos e as conseqüências do litígio, especialmente quanto ao disposto no § 2º do art. 3º desta Lei. Art. 23 - A conciliação será conduzida pelo Juiz ou por conciliador sob sua orientação. Parágrafo único - Obtida a conciliação, será reduzida a escrito e homologada pelo Juiz, mediante sentença com eficácia de título executivo. Art. 24 - Não comparecendo o demandado, o Juiz proferirá sentença. Art. 25 - Não obtida a conciliação, as partes poderão optar, de comum acordo, pelo juízo arbitral, na forma prevista nesta Lei. Parágrafo único - O Juízo arbitral considerar-se-á instaurado, independentemente de termo de compromisso, com a escolha do árbitro pelas partes, fazendo o Juiz, caso não esteja o mesmo presente, sua convocação e a imediata designação de data para a audiência de instrução. Art. 26 - O árbitro conduzirá o processo com os mesmos critérios do Juiz, na forma dos arts. 4º e 5º desta Lei, podendo decidir por equidade. Art. 27 - Ao término da instrução, ou nos 5 (cinco) dias subseqüentes, o árbitro apresentará o laudo ao Juiz para homologação por sentença irrecorrível."

No curso da história, foi possível perceber que um real e concreto estímulo à conciliação e às outras formas autocompositivas ocorreram, no Brasil, somente com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas na década de 1980.

Gratuitos e sem burocracias, esses propiciaram a maior procura pela “justiça” e até mesmo a denominada judicialização de relações sociais, e fizeram emergir espécies variadas de conflitos em relações simples (de um único vínculo) ou relações de vários vínculos (multiplexas).

Com isso, operou-se um crescente na judicialização, e um número significativo de casos de pequeno valor econômico passou a ser recepcionado no Poder Judiciário. As audiências passaram, então, a ser dirigidas não só por magistrados, mas também por conciliadores (auxiliares da justiça). Multiplicava-se a capacidade produtiva dos magistrados que poderiam contar com auxiliares para conduzir as audiências de conciliação.

Apesar disso, a grande abertura para a utilização dos meios consensuais de resolução, solução ou transformação de conflitos ocorreu com a atenção ao artigo 56, inciso I da referida Lei⁶¹.

A partir da possibilidade da conciliação — conciliação com olhar macro — poder ser aplicada a outras causas não abrangidas pela Lei 7244⁶², um corpo de juristas, entre eles Kazuo Watanabe, visitou os Estados Unidos da América para compreender a utilização da conciliação⁶³ e replicar no Brasil.

Ao retornar, sob a orientação de Kazuo Watanabe e Caetano Lagrasta Neto, criou um grupo de estudos junto ao Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CABEPEJ), composto de juizes, advogados, sociólogos e promotores de justiça⁶⁴.

Estes, a partir desses estudos, implantaram em julho de 2004 um projeto-piloto chamado Gerenciamento de Processo, na Comarca de Serra Negra e Patrocínio Paulista visando uma resolução mais eficaz e rápida dos processos com a inserção de técnicas de mediação aos processos em curso.

⁶¹ Lei 7244 de 1984, “Art. 56 — As normas de organização judiciária local poderão: I — estender a conciliação prevista nos arts. 22 e 23 a causas não abrangidas nesta Lei;”

⁶² Revogada pela Lei nº 9.099, de 1995.

⁶³ WATANABE, KAZUO. Entrevistado por Tania Almeida. Mediação no Brasil - Importância da Resolução 125 do CNJ. **Canal Mediare**. 2020. 1 vídeo (60 min.). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Z-_35rNJmKI&t=926s. Acesso em: 7 fev. 2022.

⁶⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano. **Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação**. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 18.

Diante dos resultados positivos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio do Provimento CSM n° 893 de 28 de outubro de 2004⁶⁵, estendeu a aplicação das técnicas de mediação e conciliação às outras Comarcas, autorizando "a criação dos setores de conciliação para as questões cíveis que versarem sobre direitos patrimoniais disponíveis, questões de família e da infância e juventude"⁶⁶.

Vale salientar que havia diversos precedentes, tais como:

- a) o Plano Piloto de Conciliação em Segundo Grau de Jurisdição instituído através do Provimento CSM n.º 783 de 2002, devido aos resultados positivos, foi criado através da Portaria n° 7177 de 2004 e, em definitivo, pelo Provimento CSM n.º 843 de 2004 Setor de Conciliação em Segundo Grau de Jurisdição do Tribunal de Justiça de São Paulo.
- b) Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr., instituído pelo Provimento CSM n.º 796 de 2003;
- c) Setor Experimental de Conciliação de Família no Foro Regional Santo Amaro, instituído pelo Provimento CSM n.º 864 de 2004;
- d) Projeto Piloto de Mediação da Vara da Infância e Juventude de Guarulhos, aprovado em sessão de 19 de setembro de 2003 do Conselho Superior da Magistratura;
- e) Setor Experimental de Mediação na Vara da Família e Sucessões da Comarca de Jundiaí e os Postos de Atendimento e Conciliação do Juizado Especial Cível da Comarca de Campinas, em parceria com as Faculdades de Direito, aprovados em sessão do Conselho Superior da Magistratura, de 30 de agosto de 2004.

Neste íterim, tramitava na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 4827 de 1998, de autoria de Zulaiê Cobra⁶⁷. Vale registrar que outros Projetos de Lei também foram propostos após a Resolução 125 de 2010 do CNJ e a Emenda Constitucional n° 45 de 2004, tais como:

- a) Projeto de Lei 517 de 2011 de autoria do Senador Ricardo Ferraço que tinha como objetivo: "Institui e disciplina o uso da mediação como instrumento para prevenção e solução consensual de conflitos". Desse projeto originou-se a Lei de Mediação 15.140 de 2015⁶⁸.

⁶⁵ Modificado pelo Provimento 953 de, 7 de julho de 2005.

⁶⁶ Artigo 1.º do Provimento CSM 893 de 2004 – “Fica autorizada a criação e instalação, nas Comarcas e Foros da Capital e do Interior do Estado, do Setor de Conciliação, para as questões cíveis que versarem sobre direitos patrimoniais disponíveis, questões de família e da infância e juventude. Modificado através do Provimento CSM 953 de 2005.”

⁶⁷ Zulaiê Cobra, Deputada Federal, que tinha como objetivo: "Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos.

⁶⁸ 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.

- b) Projeto de Lei 434 de 2013 de autoria do Senador José Pimentel⁶⁹ cujo objetivo era tratar da mediação extrajudicial, judicial, pública e “on-line”.
- c) Projeto de Lei 405 de 2013 de autoria do Senador Renan Calheiros cujo objetivo era tratar apenas da mediação extrajudicial⁷⁰.

Todavia, o foco desse trabalho será no Projeto de Lei n.º 4.827 de 1998 de autoria da Deputada Zulaiê Cobra Ribeiro, já que os demais tramitaram nas devidas casas legislativas e deram origem à Lei de Mediação.

O Projeto de Lei n.º 4.827 foi aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, que apresentou nota substitutiva⁷¹ e o projeto de Lei ficou engavetado.

Inconformados, Ada Pelegrini, Kazuo Watanabe e outros juristas estudaram mecanismos para desengavetar o projeto e decidiram que seria apresentado o texto original ao Conselho Consultivo do CNJ, do qual Watanabe era membro do departamento de Pesquisa Judicial do referido órgão.

O Conselho Nacional de Justiça foi criado com o advento da Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro 2004, com fundamento no artigo 103-B da CF de 1988, passando a ser um dos órgãos do Poder Judiciário, conforme o artigo 92, inciso I-A da Carta Magna.

Antes mesmo da criação do CNJ, a extinta Secretaria de Reforma do Judiciário (2003-2016), ainda em 2003, passou a promover diversos projetos-piloto de mediação - como já citado - dentre outras práticas colaborativas.

O texto apresentado ao Conselho Consultivo do CNJ foi aprovado e, em 2010, surge a Resolução 125 do CNJ, que "Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências" e é considerada um marco na edificação da cultura da pacificação, emergida antes de qualquer lei específica, foi responsável pela criação

⁶⁹ O presente projeto, prejudicado, vai ao Arquivo. (O PLS 517/2011, que tramitava em conjunto, aprovado, vai à Câmara dos Deputados) em 12 de fevereiro de 2014.

⁷⁰ O presente projeto, prejudicado, vai ao Arquivo. (O PLS 517/2011, que tramitava em conjunto, aprovado, vai à Câmara dos Deputados) em 12 de fevereiro de 2014.

⁷¹ 12/07/2011 - Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado, Dep. Arthur Oliveira Maia (PMDB-BA), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Substitutivo do Senado, exceto quanto aos seguintes dispositivos, considerados inconstitucionais e injurídicos: arts. 15, 17, 18, 19, 20, inciso V do art. 25, 27, parágrafo único do art. 41 e 45 do Substitutivo do Senado.

dos CEJUSCs e pela implantação concreta, conforme Kazuo Watanabe, da ideia de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa⁷².

A instrumentalização dessa proposta se deu a partir da proposta de oferecer ao jurisdicionado um tratamento adequado dos conflitos de interesses⁷³ e não apenas uma alternativa aos conflitos já judicializados, mas também aos conflitos macro.

Percebe-se que esse estímulo teve início a partir de 2010, com o advento da Resolução 125 do CNJ, em um movimento consistente na formulação de uma política pública judiciária dirigida a instituir a solução consensual dos conflitos, elevando a mediação e a conciliação como procedimentos independentes (princípio da independência, de acordo com artigo 166 do Código de Processo Civil - CPC) e formas adequadas de resolução de conflitos.

O processo civil, meio tradicional conhecido pelos operadores do direito, não atendia aos "interesses" das partes envolvidas, pois o que havia realmente sido o motivo relevante da propositura da ação não era tratado no processo, pois esse trata apenas da posição⁷⁴.

Vinte e sete anos se passaram desde a promulgação da Constituição da República até o surgimento da Lei de Mediação n.º 13.140, de 2015, que se originou da tramitação em conjunto dos Projetos de Lei do Senado (PLSs) n.º 517, de 2011, e o n.º 405, de 2013.

A Lei n.º 13.140 de 2015:

Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias, bem como sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, altera a Lei 9.469 de 10 de julho de 1997, o Decreto 70.235 de 6 de março de 1972 e revoga o parágrafo 2º do art. 6º da Lei 9.469 de 10 de julho de 1997.

A sociedade evolui e os conflitos se modificam, não se vislumbra oferecer ao jurisdicionado apenas uma porta de entrada e saída, mas sim, uma multiplicidade de portas, daí a expressão "Tribunal de Multiportas".

⁷² WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

⁷³ Compreende-se interesses na mediação como: "O que motivou a parte propor uma ação judicial, diferente que está sendo pedido na capa do processo, que para essa etapa dar-se o nome de "posição".

⁷⁴ Posição é a forma encontrada pelo direito de levar ao conhecimento do Poder Judiciário um conflito, portanto, é o que está na capa do processo e, assim, o que se depara na maioria das vezes durante um processo de mediação não é o que realmente as partes desejam. Há pedidos tais como: desculpas, reconhecimentos pela dedicação de uma vida ao relacionamento, empresa, familiares etc.

2.1 MEDIAÇÃO: DA CULTURA DA SENTENÇA À CULTURA DA PAZ

Ao se considerar a Tripartição de Poderes no Brasil, o Judiciário é o que detém a maior confiança do cidadão⁷⁵, uma das causas do excesso de processos que possui. Segundo o Relatório *Justiça em Números 2021*⁷⁶, em dezembro de 2020, o Poder em questão detinha um acervo de 75,4 milhões de processos.

Nesse sentido, Freitas⁷⁷ aponta que: “Por um lado, é criticado em razão da morosidade. Por outro, é procurado mais do que nunca para resolver as mais complexas controvérsias”.

Um processo de conhecimento no Poder Judiciário Brasileiro, na Justiça Estadual, leva em média 2 (dois) anos e 6 (seis) meses, e na Justiça Federal, 1 (um) ano e 5 (cinco) meses. Tratando-se de processo de execução, o tempo médio é 5 (cinco) anos e 2 (dois) meses, e 9 (nove) anos e 8 (oito) meses, respectivamente.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, ou seja, há 73 anos, delimitou direitos humanos básicos e, em seu artigo VIII, declarou que "todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédios efetivos para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei"⁷⁸.

Portanto, como ensinam Sayeg e Balera⁷⁹, propõem-se:

promover o reconhecimento dos Direitos Humanos e sua respectiva concretização, traduzindo-se na máxima de que o Planeta será tanto mais pacífico, civilizado e sustentável quanto mais profunda e ampla for a concretização dos Direitos Humanos, na medida em que outorga real efetividade universal à Dignidade da Pessoa Humana.

⁷⁵ GARCEZ, Daiane. Brasileiros confiam mais no Poder Judiciário, diz pesquisa da FGV. **Associação dos Magistrados Brasileiros**, 2021. Disponível em: <https://www.amb.com.br/brasileiros-confiam-mais-no-poder-judiciario-diz-pesquisa-da-fgv/>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁷⁶ CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 dez. 2021, p. 102.

⁷⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. A eficiência na administração da justiça. **Revista da AJUFERGS**, v. 3, p. 75-89, 2008. Disponível em: <https://www.ajufergs.org.br/arquivos-revista/3/aeficienciaadministraodajustia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022, p. 77.

⁷⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. In: SENADO FEDERAL. Direitos Humanos: atos internacionais e normas correlatas. 4. ed., 2013, p. 20-23. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022, p. 21.

⁷⁹ RICARDO, Sayeg; WAGNER, Balera. **O Capitalismo Humanista: a dimensão econômica dos direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, v. 3, 2019, p. 172.

A formação dos operadores do direito no Brasil ainda é voltada, preferencialmente, para a solução adjudicada como única forma de justiça. Discute-se o passado sem a devida adequação à resolução do conflito. O Judiciário, representado na figura do juiz, muitas vezes “consegue desagradar ambas as partes”, nas palavras de José Renato Nalini⁸⁰.

Apesar de todos os esforços na busca de uma mudança deste paradigma da adjudicação, a maioria dos advogados resiste em dispor às partes a possibilidade de um diálogo, preferencialmente, em um lugar neutro⁸¹.

Vale ressaltar que essa resistência não se restringe aos advogados, estende-se também a alguns magistrados que, simplesmente, ignoram o artigo 334, § 4.º do CPC⁸², ainda que os advogados manifestem interesse na audiência prevista, desconsiderando, portanto, as orientações da Resolução 125, de 2010, no seu artigo 1.º parágrafo único⁸³.

Portanto, caberá ao magistrado, neste contexto, fazer cumprir, no mínimo, a lei designando obrigatoriamente a audiência de conciliação ou mediação conforme os artigos 334 do CPC e 27 da Lei de Mediação⁸⁴.

Nessa onda de promover e oportunizar celeridade processual na sua integralidade, a Lei nº 9.099 de 1995, do Juizado Especial, também sofreu alterações - devido à pandemia de covid-19 -, introduzidas pela Lei n.º 13.994, de 2020 com modificações nos artigos 22 e 23, como consta:

⁸⁰ NALINI, José Renato. O Judiciário, A Eficiência e os Alternative Dispute Resolution (ADR). **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 20, n. 1, p. 55-66, jan./abr., 2018, p. 59.

⁸¹ CEJUSC (Centro de Judiciário de Solução e Conflito e Cidadania).

⁸² “Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. § 4º A audiência não será realizada: I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual; II - quando não se admitir a autocomposição.”

⁸³ “Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020) Parágrafo único. Aos órgãos judiciais incumbe, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020).”

⁸⁴ “Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. Art. 27. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de mediação.”

Art. 22. A conciliação será conduzida pelo Juiz togado ou leigo ou por conciliador sob sua orientação.

§ 1.º Obtida a conciliação, esta será reduzida a escrito e homologada pelo Juiz togado mediante sentença com eficácia de título executivo.

§ 2.º É cabível a conciliação não presencial conduzida pelo Juizado mediante o emprego dos recursos tecnológicos disponíveis de transmissão de sons e imagens em tempo real, devendo o resultado da tentativa de conciliação ser reduzido a escrito com os anexos pertinentes.

[...]

Art. 23. Se o demandado não comparecer ou recusar-se a participar da tentativa de conciliação não presencial, o Juiz togado proferirá sentença.

Ainda que, em um primeiro momento, os números demonstrem os impactos positivos decorrentes das audiências de mediação, é preciso avançar para compreender que, mais do que buscar solução para a morosidade, a mediação pode verdadeiramente colaborar para a resolução do conflito na sua integralidade, que vai muito além da lide processual.

O processo de mediação é voltado para a lide sociológica, na qual busca-se compreender as motivações que levam as partes em conflito a criarem uma barreira ao diálogo. Observa-se que o processo de mediação, além de conduzir as partes ao diálogo colaborativo, aumenta as chances de, em um futuro desafio, estarem abertas a novas fórmulas de resolução de conflito.

Por meio da metáfora do iceberg (Figura 1), demonstra-se a importância da atuação do mediador, independentemente do congestionamento de qualquer sistema de justiça, sua atuação é direcionada às questões que não serão abordadas ou sequer terão oportunidade de serem tratadas quando utilizado o processo civil como método de solução de conflito.

O conflito, como aludido, divide-se, comumente, em três momentos: posição (é o que está na capa do processo); interesse (motivou o pedido processual); e sentimento (as raízes dos interesses que precisam ser validados).

No processo civil, como mostrado metaforicamente por meio da imagem de um iceberg (Figura 1), a parte emersa refere-se à posição - caberá aos operadores do direito conduzi-la. O mediador atuará nos interesses e sentimentos, que corresponde à parte submersa do iceberg.

Portanto, são trabalhos que se complementam na busca da pacificação social, motivo pelo qual o conhecimento jurídico não é obrigatório para atuar como mediador.

Figura 1 - Iceberg



Fonte: <https://www.tempo.com/>

Como pontuado por Kazuo Watanabe em seu artigo *A política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses*⁸⁵:

Os meios alternativos de resolução de controvérsias devem ser estudados e organizados não como solução para a crise de morosidade da Justiça, como uma forma de reduzir a quantidade de processos acumulados no Judiciário, e sim como um método para dar tratamento mais adequado aos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade. A redução dos processos será uma resultante necessária do êxito de uma adoção, mas não seu escopo primordial.

À vista disso, há um equívoco em controlar quantitativamente as mediações realizadas no Brasil sem se preocupar se os procedimentos adotados são efetivos, e, portanto, se a qualidade esperada de um processo de mediação está sendo contemplada.

Para Paulo Marcos Rodrigues de Almeida, a avaliação da qualidade de um processo de mediação ultrapassa o aspecto quantitativo e deve ser focada também no qualitativo, pois a satisfação do usuário precisa ser alcançada, ainda que não haja acordo, como se verifica:

É um erro mensurar o sucesso de um programa judicial de conciliação pelo número ou percentual de acordos celebrados. É a real satisfação das partes com o procedimento, com a possibilidade de participação ativa e com o aprendizado de uma forma diversa e positiva de abordar um conflito que

⁸⁵ WATANABE, Kazuo. A política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. *In*: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, Jose Carlos Ferreira (coord.). **Estudos avançados de mediação e arbitragem**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 3.

indica o grau de sucesso de uma audiência de conciliação, ainda que um acordo não seja fechado.⁸⁶

Parte da sociedade passou a compreender a distinção entre “acesso ao poder judiciário”, previsto no artigo 5.º, inciso XXXV da Constituição da República, e “acesso à ordem jurídica justa”, nas palavras de Watanabe⁸⁷. Logo, o acesso à ordem jurídica justa é muito mais amplo do que o acesso ao Poder Judiciário.

Mauro Cappelletti⁸⁸ conjecturou a noção de Acesso à Justiça, advindos do Projeto Florença de Acesso à Justiça⁸⁹ em três “ondas”; a primeira foi a assistência judiciária, proporcionando serviços jurídicos para os pobres; segunda onda foi a representação dos interesses difusos, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor e a terceira onda ou simplesmente “enfoque de acesso à justiça” tendo em vista que, tinha como finalidade atacar os obstáculos ao acesso de maneira mais amplo.

Na esteira dessas ondas, Kim Economides⁹⁰ apresenta aspectos para uma quarta onda renovatória da justiça, na qual a essência do problema não se limita ao acesso dos cidadãos à justiça, haja vista que inclui também o acesso dos próprios advogados à justiça⁹¹.

A formação dos operadores do direito voltada à judicialização, contumaz, ainda contribui para o alto índice de judicialização. Torna-se necessário que ocorra uma mudança nessa formação, com vistas a contribuir para uma ordem jurídica justa.

⁸⁶ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. A (des)judicialização da saúde na pandemia da covid-19: a solução de demandas de saúde pela conciliação. **Revista da AJUFESP**, São Paulo, v. 1, p. 102-125, maio 2021, p. 110.

⁸⁷ WATANABE, Kazuo. A política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. *In*: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, Jose Carlos Ferreira (coord.). **Estudos avançados de mediação e arbitragem**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p. 4.

⁸⁸ CAPPELLETTI, Mauro; Garth, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 31

⁸⁹ O Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti, em colaboração com Bryant Garth e Nicolò Trocker, foi de extrema relevância para o estudo do direito processual em diversos países, retratando, a partir de estudos empíricos, em três ondas renovatórias, os entraves para o acesso à Justiça.

⁹⁰ Professor do Departamento de Direito, Universidade de Exeter, Inglaterra. Trabalhou como jovem pesquisador com o professor Mauro Cappelletti, principal mestre de direito comparado da Itália, no famoso Projeto de Acesso à Justiça de Florença.

⁹¹ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce et al (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 62.

Portanto, Economides apresenta uma tríade para entender como manusear de forma assertiva a fim de encontrar caminhos que torne o acesso aos serviços jurídicos mais atrativo e efetivo:

A chave para se entender a natureza do acesso aos serviços jurídicos é perceber o problema em termos tridimensionais, a partir da compreensão simultânea de três elementos:

- a) a natureza da demanda dos serviços jurídicos;
- b) a natureza da oferta desses serviços jurídicos; e
- c) a natureza do problema jurídico que os clientes possam desejar trazer ao fórum da justiça.

Aponta, também, as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios, tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico⁹².

Qual avaliação o cidadão deverá levar em consideração para ter certeza que o advogado, juiz, ou qualquer outro operador do direito, esteja equiparado para fazer justiça?

Economides aponta que⁹³:

[...] questões éticas referentes às responsabilidades mais amplas da participação das faculdades de direito e dos organismos profissionais não apenas no controle da admissão às carreiras jurídicas, mas também na definição de padrões mínimos de profissionalização. Estes assuntos estão presentes na maioria dos sistemas legais modernos, todos lutando com a conciliação de tensões entre a manutenção da qualidade da justiça e de seu acesso.

A judicialização, por vezes, não consegue atender e alcançar um acesso qualificado ao jurisdicionado, pois aqueles que detêm e manuseiam se restringem a oferecer uma única solução aos conflitos apresentados. Watanabe conclui:

Cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação.

⁹²92 ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce et al (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 72.

⁹³ Ibid., p. 73.

Sobre isso, Cappelletti⁹⁴ afirma existirem vantagens óbvias, tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, na solução do conflito sem necessidade de julgamento. Apresenta uma questão “[...] a que preço e em benefício de quem estes sistemas de fato funcionam”. E destaca ainda:

É significativo que um processo dirigido para a conciliação — ao contrário do processo judicial, que geralmente declara uma parte “vencedora” e a outra “vencida” - ofereça a possibilidade de que as causas mais profundas de um litígio sejam examinadas e restaurado um relacionamento complexo e prolongado.⁹⁵

Economides⁹⁶ questiona: serão os advogados vistos em toda parte (no Brasil, inclusive) como primordialmente motivados pela busca do lucro, e não pelo seu compromisso com a justiça e a prática ética?

Na mesma seara, o CPC de 2015 traz como norma fundamental no seu artigo 3.º, § 3 o que se segue:

Art. 3.º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
[...]
§ 3.º 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.

Como é possível observar, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados pelos operadores do direito, o que, na prática, não se evidencia em muitas situações.

Seria possível a responsabilização dos profissionais em furtar o direito do cidadão em participar da sessão de mediação? É algo a se pensar, tendo em vista que, caberia apenas às partes, ainda que representadas, a manifestação expressa pela participação ou não da sessão de mediação, não podendo ser suprida pela procuração acostada aos autos.

Desde a Constituição do Império e da tentativa de o CPC de 1973 tentar utilizar a conciliação em todas as fases do processo, historicamente, ela não foi estimulada, nem trouxe, no Brasil, resultados significativos.

⁹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 84.

⁹⁵ CAPPELLETTI, loc. Cit., p. 84.

⁹⁶ ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”**: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce et al (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 74.

Destarte, Falcão⁹⁷ apresenta a seguinte reflexão:

A conciliação, a ser tentada pelo juiz, como determina o próprio Código de Processo Civil de 1973, no art.125, IV, em todas as fases do processo, nunca ou raramente o é. Quase nunca o foi. Nem poderia ser. Não penetrou na doutrina processual, nem no currículo das faculdades, nem na formação de advogados e juízes.

Sempre prevaleceu como preferida nos juízos brasileiros a solução pela forma heterocompositiva adjudicada, uma percepção equivocada no contexto do Poder Judiciário para dar conta de resolver os conflitos. A solução adjudicada é a solução que depende apenas da imposição do juiz por meio da sentença.

Observa-se que a resistência em incentivar as partes está enraizada, a cultura da sentença, prioritariamente, é a primeira opção de alguns magistrados, desprestigiando todo o movimento voltado à desjudicialização, no qual as partes devem ser informadas que poderão conduzir todo o procedimento por meio da mediação, meio mais célere, efetivo e, principalmente, sem a intervenção direta do Estado nas relações sociais. Com isso, há uma percepção equivocada de que os honorários advocatícios só valerão o preço se o processo demorar, percepção comum de alguns advogados, estabelecida, por vezes, devido à formação acadêmica voltada à judicialização.

Isso é ensinado nos cursos de graduação em Direito, que o advogado bom é aquele combatente. Tal afirmação decorre da própria estrutura dos cursos que colocam grande ênfase no estudo do processo. Não basta editar resoluções, provimentos, leis etc., se quem irá manuseá-las não foi e nem está preparado para tanto.

Em palestra proferida em 11 de agosto de 2016, no 7.º Congresso Brasileiro de Sociedade de Advogados ocorrido em São Paulo, Luís Roberto Barroso⁹⁸ - Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) afirma:

O advogado do futuro não é aquele que propõe uma boa demanda, mas aquele que a evita. As medidas extrajudiciais de resolução de conflitos estão

⁹⁷ FALCÃO, JOAQUIM. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 74, p. 22-35, 2007, p. 30.

⁹⁸ BARROSO, Luis Roberto. Palestra proferida no 7º Congresso Brasileiro de Sociedades de Advogados. *In*: GRILLO, Brenno. Advocacia deverá evitar demandas, não propô-las, afirma ministro Barroso. **Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-12/advocacia-devera-evitar-demandas-nao-propô-las-barroso>. Acesso em: 9 fev. 2022, on-line.

se tornando uma realidade a cada dia e vão impactar nas funções do advogado, que passará de defensor a negociador.

A Política Nacional de Tratamento Adequado de Solução de Conflitos, preconizada na Resolução nº 125 de 2010 do CNJ, a Lei de Mediação nº 13.140 de 2015 e o CPC (Lei nº 13.105 de 2015), representam as fontes desse grande movimento para promover os métodos adequados de resolução de conflitos, buscando diminuir a quantidade de processos junto aos tribunais em todo o país.

Atualmente, se faz necessário que ocorram modificações na formação dos novos operadores de direito, a fim de que possam estudar o conflito, suas teorias e comunicação não-violenta, com uma verdadeira adequação na modelagem, para que esses profissionais, no contexto da pós-modernidade, procurem sistematizar as possibilidades de organização dos conflitos.

Isto posto, o CJF em seu ENUNCIADO 171⁹⁹ recomenda:

[...] aos advogados a adoção de práticas colaborativas que consistam no processo de negociação estruturado, com enfoque não adversarial e interdisciplinar na gestão de conflitos, por meio do qual as partes e os profissionais assinam um termo de participação, comprometendo-se com a transparência no procedimento e a não litigância.

É preciso repensar o direito, não tão somente na subsunção do fato à norma (aplicação pura deste), mas, considerando os interesses das partes - pautados na lide sociológica -, para aferir se o resultado trará harmonia nas relações envolvidas. Afinal, o conflito decorre de uma falha na comunicação nas relações, e, conseqüentemente, as relações adoecem.

Por isso, as partes, quando buscam auxílio do Judiciário, esperam encontrar tratamento adequado, e, infelizmente, deparam-se com um sistema totalmente congestionado.

⁹⁹ “Justificativa [...] É preciso que os juristas abandonem a postura combativa, beligerante e adotem práticas cooperativas, primando sempre que possível por resolver as demandas conflitivas de forma extrajudicial, por meio de sessões de conciliação, mediação, do procedimento de advocacia colaborativa e até mesmo utilizando-se de mecanismos disponíveis em serventias extrajudiciais, como é o caso do usucapião, inventário e divórcio extrajudicial. Para que aconteça uma mudança de paradigma e principalmente um acesso mais célere e humanizado à justiça, é preciso que todos os atores do direito atuem de forma colaborativa”. (CJF. Conselho da Justiça Federal. **ENUNCIADO n.º 171**. III Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2003. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/305>. Acesso em: 7 fev. 2022, on-line).

No que diz respeito aos advogados, entre os profissionais do direito, o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) prevê em seu artigo 2º:

Art. 2º. O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado a elevada função pública que exerce.

Parágrafo único. São deveres do advogado:

[...]

VI - estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios.

É preciso repensar o direito, não tão somente na subsunção do fato à norma (aplicação pura deste), mas, considerando os interesses das partes, consistente na lide sociológica, para aferir se o resultado trará harmonia nas relações envolvidas.

2.2 A VISÃO MODERNA DA MEDIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL E NA JUSTIÇA ESTADUAL

A Justiça Federal é competente para processar e julgar as causas cíveis em que a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais figurem como interessadas na condição de autoras ou rés, além de outras questões de interesse da Federação previstas na Constituição Federal. Possui, ainda, competência para o processamento e julgamento de ações de cunho internacional, de direitos de comunidade indígenas e das questões relativas à nacionalidade¹⁰⁰.

A Justiça Estadual é competente para processar e julgar todas as demais causas que não são de competência da Justiça especializada (Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar). Entre elas estão a maioria dos crimes comuns, ações da área de família, execuções fiscais dos estados e municípios, ações cíveis etc.¹⁰¹

A visão moderna da Justiça Federal e da Justiça Estadual é incentivar a utilização da prática dos métodos consensuais de solução de conflitos, voltados para uma Justiça Consensual e menos dependente do formalismo tradicional, ou seja, da sentença adjudicada.

¹⁰⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Justiça Federal. **Competência e Composição**, TRF3, 24 out. 2018. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/competencia-e-composicao>. Acesso em: 17 mar. 2022.

¹⁰¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Órgãos da Justiça: O Poder Judiciário. **TJSP**, 2022. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/PoderJudiciario/PoderJudiciario/OrgaosDaJustica_. Acesso em: 17 mar. 2022.

Como prática, a mediação tornou-se mais conhecida após a entrada em vigor do Código de Processo Civil em 2015. Todavia, outro método que também comporta a possibilidade de aplicação aos conflitos é o processo de Desenho de Sistema de Disputas, um tipo de intervenção sistematizada.

O processo de Desenho de Sistema de Disputa, conforme pontua Diego Faleck, pode, potencialmente, ser utilizado para a reforma da Justiça como um todo, por meio de um passo a passo que compreende a reunião de informação, diagnóstico, envolvimento das partes e lideranças, o desenho do sistema propriamente dito, com a definição dos objetivos de curto e longo prazo, com a alocação de recursos, capacidades e construção de processos, o treinamento e motivação das pessoas envolvidas e, por fim, a implementação e constante avaliação do sistema¹⁰².

Para que tal método possa ser utilizado voltado a uma visão moderna da Mediação da Justiça Federal e na Justiça Estadual se faz necessário a capacitação adequada dos profissionais conhecidos como designer de sistemas de disputas¹⁰³ voltados a utilizar-se desse método de maneira a trazer resultados potencialmente expressivos.

Anualmente, ocorre em todo o país a Semana Nacional da Conciliação. Iniciada em 2006 a partir da implantação do Movimento pela Conciliação, a campanha busca incentivar os tribunais a organizarem suas pautas voltadas à autocomposição, onde o cidadão pode aproveitar melhor o seu tempo devido à rapidez e eficiência na entrega da prestação jurisdicional.

Muitos ainda têm dúvidas sobre a mediação e a considera como um instrumento novo. Com o advento do CPC de 2015, foi apresentada a diferença entre as práticas de mediação e conciliação, a fim de sanar dúvidas conceituais.

É cediço que conceitos deverão ficar a cargo da doutrina e não do CPC. De todo modo, o objetivo foi apresentar um modelo para os operadores do direito, como se observa no artigo 165, parágrafos 2 e 3 deste, como segue:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a

¹⁰² FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas no contexto da Justiça Federal: uma introdução *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. único, p. 229-251, (p. 232).

¹⁰³ Designer de sistema de disputa é um profissional que possui três chapéus: é um negociador, um mediador e um especialista em resolução de disputas.

auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que 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 benefícios mútuos.

Porém, ocorre que no referido artigo não se debruça em conceitos, mas, sim, procedimentos, pois seus respectivos parágrafos demonstram em quais situações um ou outro profissional poderá atuar.

A variante apresentada para diferenciar a qual atuação será destinado o profissional, ou seja, para diferenciar a mediação da conciliação, diz respeito ao vínculo existente (mediação) ou inexistente (conciliação) entre as partes envolvidos, podendo sugerir soluções (conciliação) ou auxiliando as partes (mediação).

Para elucidar e refletir a aplicabilidade da mediação, e a fim de melhorar a compreensão dos conceitos proposto pelo CPC e as novas variantes a serem aplicadas, estes são detalhados a seguir:

a) A existência do vínculo não define a sistematização de um processo de mediação ou conciliação. Vale ressaltar que o conceito ou a figura do "conciliador" ficou restrita ao CPC, a lei de mediação não recepcionou essa atividade. No dia a dia, contudo, depara-se com processos de mediação como gênero, e somente após as primeiras reuniões ou mediações prévias o mediador tem conhecimento sobre qual tipo de mediação será adotada, se objetiva ou subjetiva.

A doutrina não se debruçou para levar o conhecimento do gênero mediação e suas espécies - mediação objetiva e subjetiva - aos operadores do direito e aos demais profissionais, inclusive, mediadores que ainda atuam em um modelo engessado apresentado pelo CPC.

b) As variantes que auxiliam o mediador na sistematização do processo de mediação são compostas pelo acrônimo QIS, que significa: questão ou posição, como também é chamado (o que está na capa do processo); interesse (motivação dos pedidos, que só é possível ter conhecimento após as reuniões prévias ou sessões

individuais com as partes); e sentimento (algum sentimento envolvido nesse conflito)¹⁰⁴.

Logo, presentes as 3 (três) variantes, o mediador conduz o processo de mediação subjetiva. Se a única variante presente for a "questão", o mediador conduz o procedimento de mediação objetiva.

Para exemplificar, é muito comum a utilização de um conflito oriundo de uma colisão entre 2 (dois) veículos como um processo a ser submetido à conciliação, por, aparentemente, não haver vínculo entre as partes envolvidas, o que não se sustenta. Assim, apresenta-se uma situação hipotética:

Primeira situação: uma pessoa em seu veículo encontra-se parada em um semáforo quando, inesperadamente, outro veículo colide na traseira deste. O veículo que colidiu na traseira rapidamente consegue evadir-se do local, sendo possível apenas anotar a placa do carro. Ao chegar em casa, o que teve seu veículo abarroadado na traseira sente-se aborrecido, pois está diante de um prejuízo e, certamente, teria que judicializar para minimizá-lo.

Segunda situação: o mesmo cenário, contudo, o indivíduo que colidiu na traseira do veículo parado resolveu descer e começar uma espiral de conflito¹⁰⁵, situação presenciada por muitos no dia a dia. Cria-se um cenário de comunicação improdutiva de muitas ofensas e as partes decidem que cada uma procuraria um advogado para resolver essa situação. Ambos saem muito aborrecidos deste cenário caótico. Ao chegar em casa, expressam uma frase conhecida: “eu não tinha intenção de propor uma ação, mas devido a forma com que fui tratado, irei propor, gastarei mais com advogados, mas vou processar”.

Ambas as ações chegam ao Judiciário e, aplicando o conceito do parágrafo 2 do artigo 165, o processo será encaminhado ao conciliador. Na primeira situação hipotética, o conciliador, ao passar a palavra às partes, já que uma das etapas do procedimento é a reunião de informação apresentada pelas partes envolvidas - etapa essa emprestada do procedimento de mediação - pois não há etapas, procedimentos e ferramentas da conciliação, a parte a qual teve seu veículo colidido na traseira irá

¹⁰⁴ MOREIRA, Elen. A Sessão de Mediação: Identificação de Questões, Interesses e Sentimentos. **Instituto de Direito Real**, 2021. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/a-sessao-de-mediacao-identificacao-de-questoes-interesses-e-sentimentos>. Acesso em: 09 de fev. 2022.

¹⁰⁵ A Espiral de conflito é utilizada na mediação para a expressão progressiva escalada em relações conflituosas.

apresentar a nota fiscal do conserto desse ou alguns orçamentos buscando uma composição.

Ainda nessa primeira situação hipotética, em que não houve alteração de voz, o foco está no problema e não na pessoa. Assim, o conciliador segue dando a palavra à parte contrária, caso haja interesse, para apresentar algumas soluções de ressarcimento dos prejuízos causados.

Todavia, na segunda situação hipotética, o conciliador, após realizar a Declaração de Abertura¹⁰⁶ - etapa também emprestada do procedimento de mediação- passa a palavra para o autor da ação para que este apresente à mesa de conciliação todos os pontos que deseja abordar. Desta forma, o autor, ao iniciar sua fala, inicia-se a chamada "sessão do descarrego", expressão utilizada por Almeida¹⁰⁷.

Observa-se que nessa segunda situação hipotética, o autor apresenta todos os aborrecimentos sofridos no dia do evento, ou seja, a situação constrangedora sofrida, com foco primário na pessoa e não no problema.

Diante disso, nota-se a presença das 3 (três) variantes supramencionadas: questão/posição (ressarcimento dos prejuízos causados); interesse (reconhecimento pela forma grosseira com que foi tratado durante o acidente); e sentimento (a validação do sentimento de aborrecimento sofrido, ou seja, um pedido de desculpas feito a ele, autor, pelo réu).

Logo, a adequação ao tratamento do conflito de interesses, como preconiza a Resolução 125 de 2010 do CNJ, não será possível se a triagem for feita pela capa do processo. Será ainda inviável se, após a declaração de abertura, dada a palavra para a parte autora¹⁰⁸, o conciliador, com a devida capacitação, identificar que se trata de um caso de mediação subjetiva, podendo interromper a sessão, solicitando que as partes aguardem a presença de um mediador. É natural que este mediador, sem ter participado da "sessão do descarrego", não consiga dar prosseguimento à sessão de mediação.

¹⁰⁶ Declaração de abertura é o momento no qual o mediador explica o que é processo de mediação, qual o objetivo do encontro, qual a função dele como auxiliar da justiça, o que espera das partes e dos advogados, o tempo médio que eles terão e os procedimentos que serão adotados.

¹⁰⁷ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. "A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos". (Palestra). **II Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec)**. São Paulo, 23 out. 2015.

¹⁰⁸ Normalmente é dada a palavra à parte autora, contudo, o processo de mediação é um processo flexível, podendo em situações pontuais e necessárias, iniciar pelo réu.

Destarte, Jorge Alberto Araújo de Araújo¹⁰⁹ aponta alguns fatores que são necessários para que haja uma maior probabilidade no sucesso das audiências de mediação:

Antes mesmo de iniciar as tratativas na conciliação é necessário diagnosticar o conflito em vários níveis: quem são os atores envolvidos, quem tem poder para contribuir para a solução do problema (ou atrapalhar as conversas), quais os danos que precisam ser reparados, quais as questões incomensuráveis que estão imbricadas na discussão.¹¹⁰

Como demonstrado, essa insistência em diferenciar conciliação e mediação encontra-se ultrapassada, é necessário focar na capacitação do mediador para um modelo macro, e negociadores para o sistema de conflitos em demandas específicas com maior aporte ao Poder Judiciário, dentre eles, demandas oriundas de disputas empresárias, ambientais, falência e recuperação etc.

E, ainda, padronizar a capacitação dos profissionais de forma individualizada, como proposto anteriormente, ou de forma global, como aludido por Diego Faleck, ao apresentar um designer de sistema de disputas.

A mediação é um método flexível, que pode, inclusive, ser combinado, como *Dispute Bords, Med-Arb, Terceiro Apoiador etc.:*

Um Dispute Board (“DB”) é um órgão permanente composto por um ou três membros do DB. Normalmente configurados na assinatura ou no início da execução de um contrato de médio ou longo prazo, eles são usados para ajudar as partes a evitar ou superar quaisquer divergências ou disputas que surjam durante a implementação do contrato. Embora comumente usados em projetos de construção, os DBs também são eficazes em outras áreas. Essas áreas incluem pesquisa e desenvolvimento; propriedade intelectual; partilha de produção e acordos de acionistas (tradução nossa)¹¹¹.

Sobre o tema, ensina Guerreiro¹¹²:

¹⁰⁹ Juiz Federal desde 2009, atualmente na 1ª Região, é Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor da Universidade Federal do Maranhão.

¹¹⁰ ARAÚJO, Jorge Alberto Araújo de. A Justiça Federal e as conciliações complexas: A necessidade de uma efetiva mudança de paradigmas. **Jota**, 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ajufe/justica-federal-conciliacoes-complexas-03092020>. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹¹¹ No original: “A Dispute Board (“DB”) is a standing body composed of one or three DB Members. Typically set up upon the signature or commencement of performance of a mid- or long-term contract, they are used to help parties avoid or overcome any disagreements or disputes that arise during the implementation of the contract. Although commonly used in construction projects, DBs are also effective in other areas. These areas include research and development; intellectual property; production sharing and shareholder agreements. (ICC. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. Dispute resolution services: Dispute boards. **ICC**, 2022. Disponível em: <https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/>. Acesso em: 7 fev. 2022, on-line).

¹¹² GUERRERO, Luis Fernando. **Os métodos de solução de conflitos e o processo civil**: de acordo com o novo CPC. São Paulo: Atlas, 2015, p. 33.

Quanto aos métodos desenhados, há grande destaque para os *Dispute Boards*, que se aplicam a contratos de média ou longa duração, permitindo que questões que antes permaneciam sem solução ou até como fontes de tensão entre as partes sejam solucionadas. É um caso típico de design para situações específicas, com larga utilização em contratos de construção e infraestrutura.

Em conflitos envolvendo demandas de alta complexidade e relevância social, o CJF¹¹³, por meio do ENUNCIADO 1¹¹⁴, recomenda que:

Nas causas de alta complexidade, relevância social e/ou desdobramento estadual e regional, a conciliação/mediação deverá ser conduzida por conciliadores/mediadores, preferencialmente, especializados e supervisionada por magistrado do Centro de Conciliação.

Para ratificar que os “conceitos” trazidos no CPC não foram recepcionados pela Lei Especial nº13.140 de 2015 (Lei de Mediação), esta apresenta a seguinte redação em seu art. 1.º parágrafo único:

Art. 1.º Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia¹¹⁵.

O "Programa Justiça 4.0", em ritmo acelerado durante a pandemia global de covid-19, procurou promover inovação e efetividade da "Justiça para todos", buscando aproximar o Judiciário das necessidades e interesses dos cidadãos, com a celeridade que se espera dos serviços públicos.

Na busca desta efetiva aproximação com o jurisdicionado, o CNJ desenvolveu algumas ações e iniciativas, tais como as que constam no Relatório Justiça em Números 2021¹¹⁶:

- a) Implantação do Juízo 100% Digital;
- b) Implantação do Balcão virtual;

¹¹³ Onze enunciados foram aprovados no Seminário "Conciliação e o Novo Código de Processo Civil" promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF) realizado nos dias 12 e 13 de maio de 2016.

¹¹⁴ CJF. Conselho da Justiça Federal. ENUNCIADO n.º 1. I Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/647>. Acesso em: 7 fev. 2022, on-line.

¹¹⁵ Atividade técnica abordada no referido artigo trata-se, portanto, de uma engrenagem composta de conhecimento, habilidade e atitude que um profissional, mediador, desenvolve com estudo e prática e, sua atuação de forma imparcial é uma dos princípios elencados no artigo 2.º da Lei de Mediação.

¹¹⁶ CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 dez. 2021, p. 25.

- c) Projeto da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ), com possibilidade de ampliar o grau de automação do processo judicial eletrônico e o uso de Inteligência Artificial (IA);
- d) Auxílio aos tribunais no processo de aprimoramento dos registros processuais primários, consolidação, implantação, tutoria, treinamento, higienização e publicização da Base de Dados Processuais do Poder Judiciário (DataJud), visando contribuir com o cumprimento da Resolução CnJ n. 331/2020;
- e) Colaboração para a implantação do sistema Codex, que tem duas funções principais: alimentar o DataJud de forma automatizada e transformar em texto puro as decisões e petições, a fim de ser utilizado como insumo de modelo de inteligência artificial.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em 2015, criou o selo Empresa Amiga da Justiça por meio da Portaria 9.126 de 2015¹¹⁷ - posteriormente revogado mediante a Portaria 9.447 de 2017¹¹⁸ - com vistas a fomentar a utilização da mediação e outros meios consensuais de resolução de conflitos entre as empresas, consumidores ou usuários, para evitar a judicialização excessiva envolvendo grandes litigantes.

Para enfrentar essa hiperlitigiosidade não bastava a atuação dos juízes e dos legisladores, os grandes litigantes precisavam rever suas práticas. Ciente disso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo criou em 2016 o Numopede.

Segundo notícia veiculada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme Manoel de Queiroz Pereira Calças¹¹⁹, o núcleo “pretende orientar a gestão das unidades sob os vetores da eficiência e efetividade”, visando monitorar a judicialização que os grandes litigantes causam na qualidade dos serviços aos jurisdicionados.

No mesmo sentido, o Poder Público do Estado de São Paulo também passou a participar dessas iniciativas voltadas à resolução de conflitos e, em 2015, criou o Programa Município Amigo da Justiça¹²⁰, posteriormente regulamentado a partir da Portaria nº. 9.877 de 2020¹²¹ do Tribunal de Justiça de São Paulo.

¹¹⁷ Dispõe sobre a Instituição do programa "Empresa Amiga da Justiça", política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

¹¹⁸ Dispõe sobre a regulamentação do Programa “Empresa Amiga da Justiça” e Parceiro Institucional do Programa Empresa Amiga da Justiça.

¹¹⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Corregedoria Geral da Justiça cria Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas**. Comunicação Social TJSP. São Paulo, 29 set. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=36713>. Acesso em: 7 fev. 2022.

¹²⁰ Portaria 9468 de 2017. "Dispõe sobre a regulamentação do Programa Município Amigo da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), instituído pela Portaria nº 9.213/2015".

¹²¹ Dispõe sobre a regulamentação do "Programa Município Amigo da Justiça" no Estado de São Paulo.

O Programa, voltado à uma visão moderna nas resoluções de conflitos, busca disseminar os meios adequados de resolução de conflitos junto aos prefeitos e procuradorias municipais.

Uma gestão moderna e contemporânea demanda agregar aos modelos já existentes a componente associada à percepção do cidadão. É hora de a sociedade dar sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas do sistema de Justiça¹²².

É com esse objetivo de um acesso justo à justiça que o Brasil assume o compromisso da Agenda 2030, coordenada pela ONU, dentre os quais, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis em todos os níveis".

Para alcançar esse objetivo, os CEJUSCs¹²³ passaram a ser instalados em todo o Brasil - conhecidos na Justiça Estadual -, e os CEJUSCONS¹²⁴ - na Justiça Federal - criados com o objetivo realizar as audiências de mediação judicial e pré-processual.

Na mediação judicial, as partes ou uma delas podem requerer o encaminhamento do seu processo ao CEJUSC, ou o próprio juiz pode encaminhá-lo para iniciar o processo de mediação. Caso as partes cheguem a um acordo, é lavrado um termo assinado por todos, que será, caso necessário, encaminhado ao Ministério Público e, em seguida, enviado ao juiz do processo para homologação, podendo consignar-se, desde logo, a renúncia ao prazo recursal.

Enquanto na mediação pré-processual a parte interessada ou advogado(a), pode utilizar da mediação pré-processual para requerer que a outra parte seja chamada a fim de buscar um consenso em fase anterior a qualquer procedimento judicial. No momento em questão, pode ser realizada uma fase denominada mediação

¹²² SALOMÃO, Luis Felipe; COSTA, Carlos Augusto. O Judiciário e a voz do cidadão: É hora de a sociedade dar sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas do sistema de Justiça. **Jornal Valor Econômico**, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358266/o-judiciario-e-a-voz-do-cidadao>. Acesso em: 7 fev. 2022.

¹²³ A instalação está prevista na resolução 125 de 2010 do CNJ, sob a supervisão do NUPEMEC-Núcleo Permanente de Métodos Consensuais também previsto a sua criação na Resolução. Os NUPEMEC instalam o CEJUSC, na sua grande maioria em parceria com Universidade, Poupatempo, Prefeitura ou qualquer outra pessoa física, ou jurídica interessada, desde que preencha os requisitos mínimos necessários para sua instalação.

¹²⁴ Sua criação está prevista na Resolução n.º 398 de maio de 2016: "Dispõe sobre a Política judiciária de solução consensual dos conflitos de interesses no âmbito da Justiça Federal e dá outras providências".

pré-processual, na qual individualmente as partes são esclarecidas e informadas sobre o que é mediação, como ela se realizará, enfatizando seus princípios, como o da autonomia de vontades, da confidencialidade, da informalidade, da isonomia, da boa-fé, da oralidade, da imparcialidade do mediador e da busca do consenso (art. 2.º da Lei de Mediação).

Ainda nessa fase pré-processual, comparecendo as partes e os advogados¹²⁵, todos são recebidos pelo mediador, que irá iniciar o processo de mediação. Chegando as partes a um acordo, é celebrado um termo, todos assinam, e este será encaminhado ao Ministério Público, se for o caso, e, em seguida, ao juiz coordenador do CEJUSC, ou ao juiz do processo, para homologação, igualmente possibilitando, desde logo, a renúncia ao prazo recursal.

¹²⁵ Na fase pré-processual, não é obrigatória a presença dos advogados, as partes podem se utilizar do expediente sozinhas.

3 A MEDIAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

Com a percepção de que mediação é fazer concessões que se cria um obstáculo ao se tratar da administração pública. Em geral, essa percepção de que grande parte das pessoas sejam indivíduos comuns, servidores ou mesmo operadores do direito, remete de imediato à burocracia, legalismo, formalismo e entraves jurídicos, ou, até mesmo, principiológicos.

A mediação, em seu conceito mais moderno, visa modernizar as formas de encontrar soluções que garantam uma maior eficiência para a administração pública em vez de realizar acordos baseados em concessões. Assim, o acordo será consequência da maturidade do conflito e as partes terão tempo suficiente para organizar e sistematizar os conflitos, como também terão o empenho do mediador ao conhecer e aplicar devidamente o método.

Como destaca Bruno Dantas¹²⁶:

A mediação é, portanto, ferramenta adequada para concretizar a eficiência administrativa, seja porque cria uma via menos onerosa, mais célere e mais versátil para a composição do conflito ou para administração dos interesses, seja porque concorre para a legitimação do processo decisório mediante a promoção do pluralismo administrativo, revelando-se, assim, imprescindível para dar concretude ao consensualismo.

Afinal, diferente do cidadão comum que, ao se tratar do princípio da legalidade, constante no inciso II, do artigo 5.º, da Carta Magna, determina que ninguém será obrigado a fazer nada senão em virtude de lei, para a administração pública, o princípio da legalidade é traduzido pelo artigo 37 da mesma Carta Constitucional, do qual se interpreta que para esta somente é lícito fazer ou deixar de fazer o que a lei permite ou delimita.

Desta forma, sempre que se fala em mediação com o Poder Público, a sensação e o pensamento burocrático rotineiramente se impõem, seja pelos inúmeros entraves principiológicos, seja pelas amarras legais. Inclusive, quando havia designação de audiência de mediação com a Fazenda Pública, esta deixava de comparecer, a pretexto da sua desobrigação pela impossibilidade de transigir diante, especialmente, do princípio da indisponibilidade do interesse público.

¹²⁶ DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, p. 261-280, Jun/Set., 2020, p. 271.

Tal sentimento gerava, e talvez ainda gere, uma percepção equivocada de que a mediação tem um limite de atuação e abrangência muito reduzido quando envolve a Justiça Federal devido à presença constante do Poder Público. Muitas vezes, essa percepção também é vista na Justiça Estadual pelos operadores do direito.

Destarte, referidos entraves burocráticos se apresentavam e, por vezes, ainda se apresentam por desconhecimento das mudanças de paradigma e até mesmo legislativas, quando se intenciona mediar com a administração pública, geralmente se sacando dos princípios que a regem em todas as esferas e devem ser observados.

Entretanto, atualmente os princípios podem e devem ser contornados, reavaliados, revisitados ou, ainda, reinterpretados ou interpretados sob uma ótica constitucional, para que o intento de conciliar e mediar seja possível e frutífero, como ocorreu na experiência abordada adiante nesta dissertação como estudo de caso, sendo um exemplo de sucesso e de que é possível, sobretudo quando há vontade do administrador e dos agentes envolvidos no processo, antes do avanço na legislação atual.

Não obstante, antes mesmo dessa evolução legislativa, a administração pública utilizava outros mecanismos, procurando dar vazão aos demais princípios, inclusive o da eficiência, já que, em especial, no Poder Judiciário, a morosidade da justiça e dos processos, assim como a sensação de injustiça sempre tomaram conta do pensamento e sentimento do cidadão médio.

Como descreve Dallari:

A sociedade tem interesse legítimo no atendimento a suas demandas com a celeridade, economia e qualidade que, em alguns casos, podem ser atingidas por meio de acordos. Transigir, em muitas hipóteses, não significa abrir mão do interesse público, mas atingi-lo de forma mais expedita.¹²⁷

Por isso, José Renato Nalini¹²⁸ afirma que:

O Judiciário, se não estiver atento, será ameaçado pelo fantasma da inutilidade [...] Ao juiz já não satisfaz ter aptidão natural, ser criativo, inteligente e engenhoso. Ele necessita adquirir habilidades não ensinadas durante o curso de Bacharelado, capacitações profissionais que não imaginava, para responder ao desafio da nova sociedade.

¹²⁷ DALLARI, 2002 apud DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, p. 261-280, Jun/Set., 2020, p. 273.

¹²⁸ NALINI, José Renato. O Judiciário, A Eficiência e os Alternative Dispute Resolution (ADR). **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 20, n. 1, p. 55-66, jan./abr., 2018, p. 56.

A sociedade sofre mudanças e o Poder Judiciário é sensível a elas, buscando caminhos, propõe que a sociedade participe mais, todavia parte dessa sociedade ainda enxerga o Poder Judiciário como um Poder soberano que irá resolver todos os problemas a ele submetidos, enquanto outra parte cobra mudanças efetivas nas resoluções do conflito.

Freitas¹²⁹ aponta que:

Esta mudança de papel do Poder Judiciário está fazendo com que ele seja cada vez mais cobrado em termos de ética e eficiência, sendo comum as reivindicações de mudança de suas antigas estruturas. [E conclui que] uma coisa, todavia, é certa, a política judiciária e a administração da Justiça não são mais problemas exclusivos dos juízes, mas sim de toda a sociedade.

Não obstante, como destacado por Di Salvo, citado por Dantas¹³⁰:

A Administração Pública Consensual é resultado desse movimento de modernização da gestão administrativa que rompe com um esquema que se alicerçava na imperatividade unilateral dos atos administrativos para contemplar um modelo pautado no diálogo, negociação, cooperação e coordenação, que não deixa, por isso, de seguir a lógica da autoridade, mas passa a ser matizada, porém, pela lógica do consenso.

Houve algum avanço neste tema com a edição da lei do juizado especial federal, Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2011¹³¹, que “Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal”, e, posteriormente, a Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que “Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” e trouxe no artigo 8º¹³² a autorização de transigir para os representantes das fazendas públicas da administração direta e indireta, nas

¹²⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. A eficiência na administração da justiça. **Revista da AJUFERGS**, v. 3, p. 75-89, 2008. Disponível em: <https://www.ajufers.org.br/arquivos-revista/3/aeficienciaadministraodajustia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022, p. 78 e 79.

¹³⁰ DI SALVO apud DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, p. 261-280, Jun/Set., 2020, p. 269.

¹³¹ Art. 10. (...) Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.

¹³² Art. 8º Os representantes judiciais dos réus presentes à audiência poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação.

causas de competência dos juizados especiais federais, parametrizados pelas leis de cada ente público.

Inclusive, para não haver dúvidas do permissivo legal, a Lei da mediação, de 2015, alterou o artigo 1º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, dando ao advogado-geral da União e aos dirigentes máximos das empresas públicas a autorização para transigir ou delegar¹³³.

Não obstante, no âmbito estadual, a Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, em caminho inverso, continha, na ocasião, e mantém até hoje, dispositivo excluindo da sua competência as causas envolvendo Fazendas Públicas, em oposição notória aos propósitos pelos quais foi editada.

É fato que, com o advento do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e antes mesmo de sua entrada em vigor, com a publicação da Lei de Mediação, Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, consolidou-se a importância de implementar novas portas de acesso e saída da justiça, criando procedimentos adequados para solucionar com maior eficiência as demandas despejadas no Poder Judiciário, inclusive, permitindo à administração pública utilizar dessa inovadora ferramenta.

Não obstante a importância da formação dos operadores do direito - que ainda é voltada à sentença adjudicada -, ora mencionado, que José Renato Nalini¹³⁴, em aula inaugural sobre História da Ética, teceu reflexões sobre o olhar renovado e necessário da magistratura no Brasil perante a uma sociedade contemporânea:

Na sua perspectiva, para julgar com sabedoria, é preciso estar ciente do caráter multifacetado da vida gregária comum, contrapondo-se a multidisciplinaridade ao conhecimento técnico jurídico e conclui: não há mais lugar para a aplicação da máxima "*fiat iustitia, pereat mundus*" (faça-se justiça, ainda que o mundo pereça), porque o juiz precisa ter a noção das consequências sociais de sua decisão.

Portanto, esse novo olhar multifacetado e renovador do magistrado torna-se necessário. Haja vista as consequências sociais de sua decisão, a mediação poderá

¹³³ "Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. (Redação dada pela Lei nº 13.140, de 2015)."

¹³⁴ NALINI, José Renato. **Curso de Formação Continuada e Extensão Universitária**, promovido pela EPM- Escola Paulista da Magistratura, no período de 11 de agosto a 17 de novembro de 2014. Informativo Interação Magistratura nº 112- fevereiro de 2016. Edição Especial, p. 11.

contribuir para que essa nova condução dos processos, principalmente aqueles cujas decisões podem ser interpretadas como ativismo judicial¹³⁵ - quando essas decisões interferem especialmente nas Políticas Públicas.

Neste sentido, Dayse Starling Lima Castro¹³⁶ discorre sobre algumas decisões judiciais nas quais a vontade do povo, representada pelos membros do Poder Executivo e Legislativo, são substituídas pela vontade do juiz, numa ação antidemocrática, senão, veja-se:

[...] encontrei nas formas alternativas de resolução de conflitos uma maneira de respondê-las, democratizando a decisão judicial ao possibilitar a participação mais ampla dos interessados [...] a utilização de métodos alternativos de resolução de litígios permite uma visão mais ampla da lide e a participação mais direta e efetiva daqueles que serão atingidos pela decisão judicial, constituindo uma forma mais democrática e efetiva de pacificação social.

Oportuno destacar que, visando a mudança de paradigma aos operadores do direito, houve a inserção nos currículos dos cursos de graduação em Direito de alguns novos conteúdos, entre eles, Formas Consensuais de Solução de Conflitos, conforme parecer 757/2020, do Conselho Nacional de Educação (D.O.U de 15/04/2021, seção 1, p. 580).

3.1 O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio da indisponibilidade do interesse público, como destacado anteriormente, representa um dos entraves para a realização da mediação com o Poder Público, tido sempre como intransponível, acarretando, aos operadores do direito, em especial no serviço público, o não comparecimento em audiências. Apesar de, no âmbito federal, a questão ter sido autorizada por lei, no estadual, perpetuou até a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil e da Lei da Mediação.

¹³⁵ O ativismo judicial ocorre quando o magistrado interfere ou legisla na busca de resolver os problemas da sociedade, a ele submetidos, de maneira antidemocrática, gerando uma instabilidade no princípio da separação dos poderes.

¹³⁶ CASTRO, D. S. L. Justiça de soluções: desocupação humanizada. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 484-485.

Destarte, importa esclarecer, em relação ao princípio, qual interpretação se deu de forma a propiciar a mediação com a administração pública. Como ensina Carvalho Filho¹³⁷: "Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta, sim, a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos."

Sobre o assunto, escreveu Talamini¹³⁸:

A indisponibilidade do interesse público é decorrência direta do princípio constitucional republicano: se os bens públicos pertencem a todos e a cada um dos cidadãos, a nenhum agente público é dado desfazer-se deles a seu bel-prazer, como se estivesse dispondo de um bem seu particular.

Contudo, não há que se falar em "'disposição' do interesse público", como diz Almeida¹³⁹, muito pelo contrário, a mediação busca apresentar caminhos diversos para que esse interesse público possa ser resguardado, a ponto de atender os interesses de todos os envolvidos.

Ainda, explica Almeida:

É preciso não esquecer que não existe interesse público na violação de direitos dos administradores; ao contrário, é de máximo interesse público que os titulares de direitos tenham seus direitos respeitados e protegidos, especialmente pelo Poder Público¹⁴⁰.

Desta feita, os inúmeros recursos interpostos pela advocacia pública, puramente protelatórios, não resguardam o interesse público e muito menos o interesse do público, podendo dispende tempo e dinheiro em ações nas quais se poderia evidenciar participação efetiva do Poder Público em que este tenha razão.

Na esteira de proteger o interesse público, a mediação apresenta a multiplicidade de formas de solução e, muitas vezes, de resolução de conflitos e, assim, livre das amarras do processo civil tradicional, concretiza os princípios

¹³⁷ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 85.

¹³⁸ TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 264, p. 83-107, 2017. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1197024391/48-a-in-disponibilidade-do-interesse-publico-consequencias-processuais-composicoes-em-juizo-prerrogativas-processuais-arbitragem-negocios-processuais-e-acao-monitoria-versao-atualizada-para-o-cpc-2015>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹³⁹ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. A (des)judicialização da saúde na pandemia da covid-19: a solução de demandas de saúde pela conciliação. *Revista da AJUFESP*, São Paulo, v. 1, p. 102-125, maio 2021, p. 111.

¹⁴⁰ ALMEIDA, loc. Cit., p. 111.

constitucionais da eficiência, da publicidade e da moralidade nas ações envolvendo o Poder Público.

Nesse sentido, Carlos Alberto Salles¹⁴¹ aponta que é preciso compreender a intenção do legislador ao buscar proteger o interesse público, seu exato significado, não se tratando apenas da indisponibilidade, mas da obrigatoriamente e da inafastabilidade do vínculo de interesse público, e conclui:

Indisponibilidade do interesse público deve se dar um sentido específico. Não se trata de negá-la, mas de compreender seu exato significado [...] representa mais que a vinculação das ações administrativas aos interesses maiores do Estado [...] não se trata, propriamente, de uma questão de indisponibilidade, mas compulsoriedade e inafastabilidade do vínculo do interesse. O agente público quando, em desvio de finalidade, deixa de atender ao interesse público, não está “dispondo” daquele, mas violando a norma pela qual o interesse público deveria prevalecer.

O interesse público, em vez de ser uma barreira no uso do processo de meios consensuais, é um “fundamento para cooperação”, nas palavras de Janaína Noletto¹⁴². Portanto, não se pode deixar de mediar, exatamente, com fundamento no interesse público.

Como aludido por Dantas¹⁴³:

A transação é meio para a consecução de um fim pretendido pela Administração. Se esse fim puder ser atingido por uma via mais célere, menos traumática e menos desgastante que a via tradicional, o interesse público em sua dupla dimensão estará satisfeito. Daí concluir-se que o consensualismo é compatível com a indisponibilidade do interesse público e com a eficiência administrativa, afinal, a transação, se bem manejada, não é senão uma via expedita para a materialização do interesse público, ao proporcionar economia de tempo e recursos, além de viabilizar uma concertação de interesses legítimos, evitando os efeitos negativos que podem advir de uma solução adjudicada e unilateral.

Com base neste interesse público, a desapropriação no entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos apostou em um modelo no qual se pudesse alcançá-lo

¹⁴¹ SALLES, Carlos. A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias. *Gazeta Jurídica*, Brasília, 2014, p.216

¹⁴² Procuradora-Chefe da PF-UFC; Doutora e mestre em Direito pela UFC; Professora Adjunta de Processo Civil da UFC; Membro da ANNEP, da Processualistas, do Elas no Processo e do IBDP. (CASTELO BRANCO, Janaina Soares Noletto. *Ciclo de Atualização em Processo - Aula 11 – Conciliação e Mediação Envolvendo o Poder Público*. Canal Escola da AGU. 2021. 1 vídeo (170 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EbsvW6huqlo>. Acesso em: 7 fev. 2022, on-line).

¹⁴³ DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 22, p. 261-280, Jun/Set., 2020, p. 273-274.

com eficiência, bem como alcançar o interesse nas pessoas envolvidas na desapropriação, fomentando, principalmente, a cooperação de todos os envolvidos na busca de uma resolução que resguardasse seus interesses, concedendo-lhes um tratamento respeitoso, digno e célere e promovendo uma pacificação social e humanização das relações. Como afirma Almeida¹⁴⁴ "é possível fazer as coisas de um jeito diferente".

3.2 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: AUTORIZAÇÕES LEGAIS

Dentro os princípios da administração pública dispostos no artigo 37 da Carta Magna, o princípio da legalidade é um dos seus maiores balizadores dos atos administrativos. Isso, porque, conforme define Di Pietro¹⁴⁵:

[...] a Administração Pública não possui autonomia da vontade como o cidadão, que pode tudo desde que a lei não proíba, ao contrário, para ela só é lícito fazer ou deixar de fazer o que a lei autoriza, afinal sua vontade decorre da lei.

O princípio da legalidade além de vinculado a administração pública por força do citado artigo 37 da Constituição Federal é descrito na mesma carta, em seu artigo 5º, inciso II e estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Inclusive, deixar de observar ou infringir a lei constitui crime de responsabilidade previsto na Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950, como por exemplo, em caso de inobservância das normas legais para o ingresso em cargos públicos e retardamento doloso de atos administrativos.

O princípio da legalidade para o administrador público e seus servidores somente é lícito se praticados os atos que a lei expressamente autoriza ou determina. Há inúmeras disposições legais que autorizam o Poder Público participar da mediação.

No âmbito federal, como supramencionado, houve a autorização para a transação diante dos juizados especiais federais, com a publicação da Lei nº

¹⁴⁴ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. "A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos". (Palestra). **II Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec)**. São Paulo, 23 out. 2015.

¹⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 135.

10.259, de 12 de julho de 2001, previsto no artigo 3º: "Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários-mínimos, bem como executar as suas sentenças".

Em relação aos Juizados Especiais de Fazenda Pública, a Lei n.º 12.153, de 22 de dezembro de 2009, em seu artigo 1º, afirma:

Os Juizados Especiais da Fazenda Pública, órgãos da justiça comum e integrantes do Sistema dos Juizados Especiais, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

Posteriormente, a Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997, com edição dada pela Lei n.º 13.140 de 2015, artigo 44º, passou a conter em seu artigo 1º a seguinte redação:

Art. 1.º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

Neste sentido, em 25 de abril de 2018 a Lei n.º 13.655 alterou a LINDB e, em seu art. 26 parágrafo 1º. Inciso I, trouxe a seguinte redação¹⁴⁶:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1.º O compromisso referido no *caput* deste artigo:

I — buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; O princípio da moralidade: A administração pública como implementadora de direitos.

Ademais, a Lei de Mediação tratou de separar um capítulo¹⁴⁷ especialmente para abordar os conflitos envolvendo o Poder Público, autorizando inclusive a criação

¹⁴⁶ Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

¹⁴⁷ Lei de Mediação nº 13.140 de 2015- Capítulo II DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS EM QUE FOR PARTE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO.

de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos.

E, por fim, a Lei 13.988, de 14 de abril de 2020¹⁴⁸, estabeleceu as condições e requisitos sobre a transação nas hipóteses envolvendo a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas relativos à créditos oriundos da Fazenda Pública.

Vê-se, portanto, que não há espaço para que se evite a disseminação da utilização do método da mediação aos conflitos envolvendo o Poder Público, ao contrário, a utilização poderá alcançar o que se espera do serviço público, principalmente, sendo parte o próprio Poder Público, um resultado mais efetivo.

¹⁴⁸ Lei 13.988 de 2020 art.1º “Art. 1º Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.”

4 ESTUDO DE CASO: A DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS

O caso em questão, a desapropriação do Aeroporto de Guarulhos, tem como objeto de estudo a mediação. Para tanto, pode ser classificado como instrumental, ou seja, tem por objetivo aprimorar o conhecimento a respeito de determinado fenômeno, problema ou contribuir para o desenvolvimento de teorias. A metodologia utilizada foi composta por pesquisa bibliográfica em documentos de relevância ao caso e por meio de entrevista, realizada por videoconferência, com um dos juízes participantes da desapropriação, Paulo Marcos Rodrigues de Almeida.

Antes, porém, torna-se importante definir desapropriação, conforme Harada¹⁴⁹:

[...] a desapropriação como um instituto de direito público consistente na retirada da propriedade privada pelo Poder Público ou seu delegado, por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante o pagamento prévio da justa indenização [...].

O terreno do Aeroporto Internacional de Guarulhos foi doado¹⁵⁰ para o Governo Federal no ano de 1941, durante a 2ª Guerra Mundial, por uma família tradicional, de sobrenome Guinle, para a construção de um aeródromo militar.

No início dos anos 80, iniciou-se a construção do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos - Governador André Franco Montoro, inaugurado em 20 de janeiro de 1985. Em seu entorno, algumas aéreas foram loteadas e, como ocorre, por vezes, o loteamento era irregular.

Teve início uma situação fática em relação aos lotes e imóveis: constatou-se durante o levantamento da área que esta sofreria desapropriação visto que o loteamento não havia sido implementado em sua totalidade e, ainda assim, lotes foram vendidos sem autorização, inclusive por não proprietários. Outras situações ocorreram, como lotes vendidos que não foram pagos pelos novos proprietários, lotes não ocupados que foram invadidos e invasores que venderam lotes para outras

¹⁴⁹ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática: novas normas de avaliação. Precatórios: modulação de efeitos da inconstitucionalidade da EC n.º 62/09. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 6.

¹⁵⁰ Família Guinle pleiteia revogação da doação feita, sob o pretexto que houve descumprimento das condições da doação com a concessão à iniciativa privada em 2012 pelo Governo. Em 2012, o aeroporto passou a ser administrado pela GRU Airport por 20 anos. Até o momento (21 de jan. de 2022) não há decisão do Tribunal Federal, a família Guinle perdeu em primeira instância e recorreram, seguem aguardando. Processo n.º 0005674-22.2014.403.6119 — 6.ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Guarulhos.

peessoas. Em resumo, sucessivas vendas irregulares ocorreram e diversos problemas foram criados.

Tornou-se uma área completamente tumultuada e conflituosa, pessoas diziam ter comprado determinado lote e o proprietário que constava no registro alegava que nunca havia vendido àquelas pessoas.

A região de desapropriação pretendida pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) compreendia uma área de segurança onde jamais poderia ter sequer o trânsito de pessoas, quanto mais construções com moradias de famílias inteiras, como as localizadas nos bairros Jardim Novo Portugal e Jardim Regina, no Município de Guarulhos no Estado de São Paulo.

Nessa área, depois de 20 (vinte) anos da inauguração do Aeroporto, no início dos anos 2000, a INFRAERO decidiu propor uma ação de reintegração de posse devido à área de segurança invadida. Essa ameaça ficou pairando sobre as famílias que ali residiam por quase 10 (dez) anos.

Até que, em 2009, a INFRAERO se dignou a fazer uma avaliação individualizada dos imóveis, contratou uma empresa privada para essa finalidade, e em 2011 propôs 348 (trezentas e quarenta e oito) ações de desapropriação distribuídas entre as 5 (cinco) varas da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Guarulhos¹⁵¹.

Essas ações supramencionadas chegaram à Justiça em setembro de 2011. Na ocasião, os juízes das 5 (cinco) varas da Justiça Federal de Guarulhos, ainda impactados com o combate ocorrido no Município de São José dos Campos - São Paulo com a reintegração de posse do "Caso Pinheirinho" (Figura 2) estudaram o cenário e resolveram usar a mediação como um método possível para a desapropriação¹⁵².

¹⁵¹ Toda vara da Justiça Federal é composta de 2 (dois) juízes, sendo 1 (um) fixo e 1 (um) substituto, dividindo os trabalhos. Na JF de Guarulhos eram 10 (dez) juízes com 348 (trezentas e quarenta e oito) ações.

¹⁵² ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. "A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos". (Palestra). **II Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec)**. São Paulo, 23 out. 2015.

Figura 2 - Desocupação conhecida como “Massacre do Pinheirinho” em São José dos Campos/SP



Fonte: <https://pt.globalvoices.org/2012/01/24/brasil-pinheirinho-massacre>;
<https://www.sindmetalsjc.org.br/n/5826/massacre-do-pinheirinho-completa-10-anos-nao-esqueceremos>

Em 2004, em São José dos Campos, no bairro Pinheirinho, viviam 1.577 famílias. O terreno pertencia a empresa Selecta e encontrava-se abandonado, sem cumprir a função social, antes mesmo da ocupação. Em julho de 2011, foi concedida uma nova liminar para reintegração de posse. Houve intervenção de toda a força do Estado, as pessoas foram violentamente expulsas de suas casas¹⁵³.

4.1 CONTEXTO FÁTICO ENVOLVENDO A DESAPROPRIAÇÃO

O cenário fático da desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos envolvia 594 (quinhentos e noventa e quatro) imóveis, com cerca de 2.500 (duas mil e quinhentas) pessoas, distribuídos em 348 (trezentos e quarenta e oito) ações na Justiça Federal.

Dessas 348 ações de desapropriação, aproximadamente 300 traziam os 2 (dois) réus dos imóveis, ou seja, o proprietário que constava no registro do imóvel e os respectivos espólios, como também os ocupantes do imóvel, que, de fato, sairiam dos imóveis ali pretendidos com as referidas ações de desapropriação e teriam, provavelmente, direito à indenização.

Além dos imóveis mencionados, havia, nas margens de um riacho no entorno da área, famílias morando em casas, do tipo palafita, em condições totalmente insalubres, que teriam que sair junto dos demais.

¹⁵³ SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Caso Pinheirinho: Direito de propriedade deve atender à função social. **Consultor Jurídico**, 30 jan. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social>. Acesso em: 26 jan. 2022.

Em 14 de junho de 2012, foi assinada a concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, onde a GRU Airport assumiu a concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário, por 20 (vinte) anos.

Segundo a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)¹⁵⁴, de acordo com a Certidão nº 19/79, do Serviço do Patrimônio da União, com expedição em 31 de agosto de 1979, a área pertencente ao aeroporto é de 9.720.584,65m² e no processo para desapropriação, o tamanho da área correspondia, em princípio, a 84.388,61m² (Figura 3).

Figura 3 - Áreas de desapropriação no Aeroporto de Guarulhos



Legenda: 1 e 3 - Áreas de desapropriação previstas pelo Decreto nº. 50.860/ 2006;
2 - Área para construção da 3ª Pista.

Fonte: <https://www.aceguarulhos.com.br>

Todavia, a INFRAERO não queria todo o terreno, e sim apenas a parte correspondente à área de segurança, sem a qual, a ANAC, não aprovaria a concessão para a ampliação do aeroporto.

Diante do número elevado das ações distribuídas entre as 5 (cinco) varas da Justiça Federal, com cada juiz conduzindo de forma e em tempo diferente, isso poderia ocasionar um verdadeiro caos ao processo de desapropriação pretendido pela INFRAERO.

¹⁵⁴ ANAC. **Anexo 2 do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos:** Plano de exploração aeroportuária (PEA). ANAC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/guarulhos/arquivos/01contrato-de-concessao/contrato-anexo-02-plano-de-exploracao-aeroportuaria-gru>. Acesso em: 10 fev. 2022.

O que menos se pretendia nesse momento da desapropriação era um cenário já visto, como o caso da desapropriação do bairro Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, como supracitado.

Diante disso, os juízes das cinco varas da Justiça Federal de Guarulhos superaram o princípio do livre convencimento e da independência funcional, e, nesse caso, optaram em conduzir todos os processos de maneira uniforme, com destaque para princípios da eficiência, da dignidade humana, da duração razoável do processo e do interesse público.

A tomada a decisão pelos magistrados na forma de condução do processo de desapropriação, passou-se a adotar um regime de despachos colegiados. Segundo Almeida¹⁵⁵, a primeira decisão tomada pelos magistrados foi a de marcar uma audiência de conciliação com as partes envolvidas, quais sejam: os réus, União e a INFRAERO, a fim de negociar os valores das indenizações a serem, eventualmente, pagas em decorrência das ações propostas.

Três fatores, então, passaram a ser considerados:

1) Quem seriam os legitimados que poderiam participar das audiências de mediação, tendo em vista que a INFRAERO, ao propor as ações, indicava apenas os espólios de antigos loteadores;

2) Em um processo de negociação é preciso avaliar, previamente, os riscos de uma tomada de decisão. Neste caso, as avaliações dos imóveis apresentadas no processo foram feitas por uma empresa contratada pela INFRAERO em 2009, como mencionado.

Essa sistematização do processo de mediação foi organizada em 2011, portanto, foi feita unilateralmente e pela parte que pretendia ocupar a área onde estavam os imóveis, resultando em uma tratativa de negociação com apenas 1 (uma) proposta, o que não era adequado e, provavelmente, na hipótese de tentativa infrutífera de acordo, poderia ter aumento nos valores dos imóveis.

3) Logísticas na sistematização dessas possíveis 348 audiências, pois ainda não havia profissionais capacitados e cadastrados para atuação no CEJUSCON, o qual seria inaugurado em 2012.

¹⁵⁵ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2015, v. Único, p. 462.

Diante desses fatores apresentados, passou-se a adotar medidas que viabilizassem as audiências pretendidas, a fim de alcançar resultados mais efetivos em atender os interesses de todos os envolvidos.

4.2 DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS: INICIATIVAS E RESULTADOS

Com a tomada de decisão em escolher a mediação, que envolveu todos os magistrados na condução uniforme dos processos, foi possível conduzir com um olhar mais humanizado a demanda proposta pela INFRAERO e pela União.

Os meios adequados de tratamento de resolução de conflitos de interesse visam a participação direta de todos os envolvidos, com uma visão macro dos que são atingidos diretamente, evitando interferência direta do Estado nos conflitos, sem que esse se preocupe com os verdadeiros interesses do jurisdicionado.

Enquanto a judicialização dos conflitos - processo - ainda é o meio mais utilizado, e a atuação dos magistrados limita-se a, nas palavras de Almeida¹⁵⁶, famoso brocado "o que não está nos autos não está no mundo", os meios de resolução de conflitos ampliam as possibilidades nas negociações ao propiciarem acordos que a via tradicional não alcança, trazendo pacificação social às relações, diante da efetiva participação de todos os envolvidos e consequente cumprimento dos acordos estabelecidos.

Assim, os juízes, cientes dos fatores que poderiam inviabilizar o prosseguimento da condução do processo de desapropriação utilizando o processo de mediação, decidiram sistematizar o procedimento.

As audiências de mediação para tratar da desapropriação foram agendadas para outubro de 2012. Em janeiro e fevereiro de 2012 iniciou-se o desenho do programa. A primeira tarefa foi identificar os expropriados, já que nos processos, como mencionado, constava apenas os nomes dos "proprietários", presentes na matrícula do imóvel (espólios).

¹⁵⁶ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 484.

Destarte, a aplicação da lei, ou seja, o Decreto n° 3.365 de 1941¹⁵⁷, não seria suficiente para iniciar um processo de desocupação pacífico, tendo em vista que seria impossível convocar os espólios. Seria necessário convocar os ocupantes dos imóveis, por ser os que deveriam sair da área, com isso, valorizando a posse legítima¹⁵⁸.

Nota-se a importância de tal identificação para saber quem tinha a posse legítima e quem tinha apenas invadido, fazendo jus à indenização que iria para o proprietário, de fato.

Diante disso, a estratégia utilizada para resolver esse primeiro fator que poderia inviabilizar as audiências de mediação, foi a realização do Auto de Constatação por um Oficial de Justiça que identificou, em cada um dos imóveis a serem expropriados, as pessoas que o ocupavam e a que título.

Concluído o Auto de Constatação, além de identificar os ocupantes do imóvel e esses passarem a compor o polo passivo da ação juntamente ao proprietário e, com isso, comprovarem a legitimidade da posse, conseqüentemente, tornando-se beneficiários na indenização, foi possível também determinar a área correspondente à desapropriação, já que a INFRAERO não tinha interesse em toda a sua extensão.

Superado o primeiro obstáculo, foi necessário avaliar o segundo fator, qual seja, as avaliações feitas pela INFRAERO em 2009. Considerando que as ações foram propostas em 2011, e as audiências de mediação ocorreriam em 2012, e as avaliações haviam sido realizadas há 4 anos, seria passível de criarem um obstáculo, supramencionado.

Além dos fatores de legitimidade, avaliações e capacitação dos profissionais, não poderia passar despercebida a urgência que a INFRAERO tinha na desocupação do terreno, pois, na falta dele, a ANAC não autorizaria a ampliação do aeroporto. Tudo precisou ser pensando minuciosamente para evitar qualquer intercorrência com o pedido de tutela de urgência.

Dito isso, foi nomeada uma Comissão de Peritos com a atribuição de elaborar uma "planta genérica de valores" para subsidiar as avaliações de cada imóvel, bem

¹⁵⁷ Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

¹⁵⁸ ALMEIDA, op. Cit., p. 463.

como avaliações individualizadas com prazo máximo de 6 (seis) meses para concluí-las¹⁵⁹.

As avaliações judiciais prévias dos imóveis realizadas com a concordância da INFRAERO e da União, destinavam-se a apresentar aos expropriados uma avaliação imparcial e atualizada, evitando manifestações negativas das avaliações já realizadas em 2009, o que poderia atrasar ainda mais o processo de mediação, com risco dos expropriados não concordarem e solicitarem em audiência de mediação uma nova avaliação judicial dos imóveis.

O passo seguinte foi a capacitação dos mediadores, realizada a tempo destes participarem das audiências de mediação, que ocorreu entre 15 e 26 de outubro de 2012, com atendimento de 348 processos organizados pela Central de Conciliação de Guarulhos.

Participaram das audiências de mediação: preposto da INFRAERO, mediadores, servidor público destinado a realizar os termos de acordo oriundos do processo de mediação, procurador da INFRAERO, proprietário/herdeiro, ocupantes do imóvel, advogado da União e um assistente técnico da INFRAERO.

Nestes dias, estavam presentes os juízes Thiago Dias, Guilherme Borges, Jorge Alberto Araújo de Araujo, Paulo Marcos Rodrigues de Almeida e a desembargadora Federal Coordenadora do Gabinete da Conciliação do Tribunal, Daldice Santana.

Importante esclarecer que antes do início de uma audiência de mediação, há uma etapa muito importante, a declaração de abertura¹⁶⁰, a qual não se deve menosprezar. Sem dúvida, essa tornou-se uma preocupação durante a sistematização das audiências de mediação.

Como exposto, no caso específico da desapropriação do Aeroporto de Guarulhos, o número de participante foi considerado, pois na hipótese de, em 12 (doze) mesas simultâneas com um alto número de participantes e uma declaração de abertura sendo realizada pelo mediador em cada uma das mesas, todo o procedimento poderia ser inviabilizado.

¹⁵⁹ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 463.

¹⁶⁰ Declaração de Abertura é uma das etapas do processo de mediação, consiste em apresentar todos os envolvidos, explicar todo o procedimento de mediação e a utilização das ferramentas pelo mediador durante toda a audiência.

Pensando nisso, Almeida¹⁶¹ marcou uma audiência pública¹⁶² prevista no art.32: “Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com objetivo de antecipar a declaração de abertura, a qual foi realizada em 01 de setembro de 2012.

Audiência pública é uma reunião organizada em que a comunidade discute seus problemas e apresentam propostas e sugestões aos órgãos públicos, assegurando a participação popular na garantia do interesse público¹⁶³.

A fim de viabilizar a maior participação possível dos expropriados nessa audiência pública, a Prefeitura Municipal de Guarulhos cedeu um espaço próximo à área expropriada. A concessionária do aeroporto, GRU Airport, também participou e colaborou com a entrega dos convites aos moradores, além de entregar lanches e contratar recepcionistas etc.

O intuito dessa audiência pública foi explicar como todo o processo de desocupação iria acontecer, deixando evidente aos presentes que o Poder Público estava preocupado com todos, e iria suprir todas as dúvidas possíveis naquele momento e, principalmente, ocorrer a "sessão do descarrego"¹⁶⁴, nas palavras de Almeida¹⁶⁵.

Certamente, foi determinante as partes se sentirem escutadas e todas as reivindicações serem levadas à Central de Conciliação, buscando gerar opções¹⁶⁶ a todos os interesses apresentados pelas partes envolvidas.

Foram necessárias reuniões institucionais prévias, aliás, é uma prática comum quando envolve o Poder Público em um dos polos da ação, que será abordada de

¹⁶¹ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 468.

¹⁶² Prevista na Lei 9.784 de 1999.

¹⁶³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. O que é Audiência Pública? **MPPR**, 2022. Disponível em: <https://mppr.mp.br/pagina-4757.html>. Acesso em: 28 fev. 2022.

¹⁶⁴ Sessão do descarrego refere-se ao momento no qual a parte quer insultar o Poder Público, apresentar todas as suas indignações, quer ser escutada e que seus interesses sejam validados. Observa-se que serem "escutadas" e diferente de serem "ouvidas".

¹⁶⁵ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 467.

¹⁶⁶ Geração de Opções é uma ferramenta que o mediador utiliza durante o processo de mediação, fomentando a participação das partes nas construções dessas opções. O mediador não negocia, quem negocia são as partes.

maneira aprofundada nas próximas subseções, bem como sua importância durante o processo de desapropriação.

Realizado o acordo, a INFRAERO teve 15 (quinze) dias para depositar o dinheiro das indenizações e as famílias tiveram 90 (noventa) dias para desocupar os imóveis.

A concessionária do aeroporto contratou assistentes sociais para acompanhar a desapropriação e uma base foi montada no primeiro imóvel desocupado para auxiliar os moradores durante toda a fase de desocupação pacífica.

Ao final, o processo de desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos obteve um resultado surpreendente, logrou 100% de êxito nas negociações envolvendo os 348 (trezentos e quarenta e oito) processos pela Central de Conciliação de Guarulhos.

4.2.1 As reuniões institucionais prévias

A audiência pública, como aludido, foi uma etapa importantíssima do processo de desapropriação, por meio dela verificou-se os interesses dos expropriados, suas dificuldades, a problemática dos moradores e, após a audiência, foi possível levar para a Central de Conciliação de Guarulhos todo esse desenho e principalmente, como eventuais entraves poderiam ser resolvidos.

Diferentemente do que se pensa, é contraproducente marcar uma audiência de mediação envolvendo o Poder Público sem que, previamente, este tenha participado de reuniões institucionais para discutir institucionalmente as possíveis amarras que poderiam travar as negociações durante a audiência.

No caso da desapropriação do Aeroporto de Guarulhos, as reuniões institucionais ocorreram com a participação da Central de Conciliação de Guarulhos, Advocacia-Geral da União, Procuradoria Federal (representante da INFRAERO), Defensoria Pública da União (DPU) – representante das centenas de famílias), INFRAERO e outros órgãos¹⁶⁷.

Concluiu-se que as partes precisavam conhecer previamente os laudos referentes às avaliações feitas nos imóveis para avaliarem melhor e, principalmente,

¹⁶⁷ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. 5, p. 465.

terem maior possibilidade de negociar durante a audiência de mediação, que poderia ser inviabilizada sem esse conhecimento prévio.

As partes poderiam sentir-se em um ambiente não propício a negociar, sem ter a certeza de que estariam fazendo um bom acordo. E, um segundo ponto acordado durante a reunião institucional previa foi a realização de uma audiência pública, como, de fato, ocorreu.

Não menos importante, entre a audiência pública e a audiência de mediação, ocorridas entre 15 e 26 de outubro de 2012, outra reunião prévia foi determinante para o sucesso do processo de mediação ora proposto, a participação da Central de Conciliação de Guarulhos, a INFRAERO, a União, a Caixa Econômica Federal, a GRU Airport e a Prefeitura Municipal de Guarulhos. Essa reunião será abordada adiante na subseção 4.3.3.

Para finalizar a etapa de reuniões prévias, realizou-se um encontro com "espólios dos antigos loteadores", na verdade, buscou-se identificar os herdeiros que, em tese, como constava no registro de imóvel, teriam direito a eventuais indenizações. Tratava-se de dois espólios, no primeiro foi possível localizar os herdeiros e esses passaram a figurar no polo passivo do processo de desapropriação, e, no segundo, constatou-se que havia apenas uma herdeira que, por intermédio de advogados, renunciou ao direito a indenizações que envolvesse os imóveis ocupantes, mantendo o interesse tão somente das indenizações dos terrenos sem identificação e moradores. Assim, à princípio, tudo estava pronto para o início das audiências de mediação.

4.2.2 A capacitação dos mediadores

Sancionada a Lei de Mediação¹⁶⁸ em 2015, esta passou a ser um marco importante para estimular a busca de outros profissionais para atuarem como mediadores junto aos CEJUSCs instalados nos tribunais, não se limitando aos estudantes de direito e advogados, diante das peculiaridades do procedimento de mediação, que podem ser tidas como interdisciplinares.

Diante deste crescimento, a Resolução 125 de 2010, prevê a capacitação dos mediadores voltada à uma padronização perante todos os tribunais, diferentemente

¹⁶⁸ Lei n.º 13.140 de 2015.

do passado, onde os mediadores eram recrutados pelos juízes entre os estudantes de Direito e advogados, não havendo capacitação prévia.

A capacitação tem como foco o devido tratamento dos conflitos de interesses, que não se resumem a um acordo¹⁶⁹, incentivando a sua utilização.

Importante ressaltar que o sucesso ou insucesso da atividade desenvolvida pelo mediador, previsto no parágrafo 3 do artigo 167 do CPC¹⁷⁰, não retrata a quantidade de acordos por ele conduzida, e que as partes, de comum acordo alcançaram, mas, sim, a qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, Pinho¹⁷¹ esclarece:

[...] é preciso que não permitamos certos exageros. Não se pode chegar ao extremo de ranquear os mediadores, baseando-se apenas em premissas numéricas [...] me preocupa muito a ideia do apego às estatísticas e a busca frenética de resultados rápidos. Esses conceitos são absolutamente incompatíveis com a mediação.

Ainda, a CJF, no ENUNCIADO 22¹⁷² da *I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios*, esclarece que:

A expressão “sucesso ou insucesso” do art. 167, § 3.º, do Código de Processo Civil não deve ser interpretada como quantidade de acordos realizados, mas a partir de uma avaliação qualitativa da satisfação das partes com o resultado e com o procedimento, fomentando a escolha da câmara, do conciliador ou do mediador com base nas suas qualificações e não nos resultados meramente quantitativos.

Todavia, o Ofício-Circular nº 1-CSAC (1155535) encaminhado pelo CNJ aos Presidentes de todos os tribunais em 01 de setembro de 2021, para comunicar a XVI

¹⁶⁹ Hoje não há dados que comprovam o grau de satisfação dos usuários ao utilizarem o procedimento de mediação/conciliação no Brasil. Há dados que comprovam a quantidade de acordo realizados na fase pré-processual e processual. Poderá ocorrer um acordo e as partes saírem insatisfeitas, como também poderá ocorrer uma mediação/conciliação altamente eficaz sem acordo. Acordo não é sinônimo de mediação/conciliação bem-sucedida. Para constatar essa eficácia do procedimento realizado, o índice de satisfação do usuário deverá ser maior ao do acordo realizado. Com esses dados é possível ratificar que a Política de tratamento adequado de solução de conflitos propostos pela resolução foi alcançada.

¹⁷⁰ Artigo 167 § 3º “Do credenciamento das câmaras e do cadastro de conciliadores e mediadores constarão todos os dados relevantes para a sua atuação, tais como o número de processos de que participou, o sucesso ou insucesso da atividade, a matéria sobre a qual versou a controvérsia, bem como outros dados que o tribunal julgar relevantes.”

¹⁷¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Marco legal da mediação no direito brasileiro. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. 5, 2014, p. 40-41.

¹⁷² CJF. Conselho da Justiça Federal. **ENUNCIADO n.º 22**. I Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/668>. Acesso em: 7 fev. 2022.

Edição da Semana Nacional da Conciliação, que ocorreu no período de 8 a 12 de novembro do respectivo ano, com vistas a fomentar o uso dos meios adequados de solução de conflitos. Em seu texto, esclarece a forma de premiação pela qual os Tribunais seriam avaliados, contrariando o objetivo da mediação, que não é avaliar pela quantidade de acordo, mas, sim, pela qualidade dos serviços prestados:

Quanto à premiação, receberão menção honrosa os tribunais que realizarem o maior número de acordos na XVI Semana Nacional de Conciliação, em relação ao total de sentenças e decisões terminativas de processo passíveis de acordo no período de novembro de 2020 a outubro de 2021.¹⁷³

No mesmo ano (2021), o CJF, por meio do ENUNCIADO 192¹⁷⁴, recomenda:

Para fins de promoção por merecimento de magistrados, o maior reconhecimento de aspectos qualitativos, de estímulo ao uso dos meios consensuais e à prevenção de litígios, tais como desenvolvimento de projetos, estabelecimento de diálogo interinstitucional com grandes litigantes e a valorização da audiência do art. 334 do CPC, e não apenas critérios quantitativos, como o número de sentenças prolatadas ou de acordos homologados.

Chegou o tempo de avaliar os serviços prestados aos jurisdicionados, e não apenas focar na diminuição dos processos judicializados. Se o objetivo é oferecer um serviço no qual o jurisdicionado possa extrair a satisfação de uma justiça célere, justa, igualitária e fraterna, é necessário o acompanhamento de dados estatísticos mais precisos, tais como o foco na qualidade dos serviços disponíveis, na mediação, envolvendo qualquer órgão ou parceiro, e cidadania oferecidos pelos CEJUSCs e CEJUSCONs.

Nesta expectativa, o CJF, no ENUNCIADO 196¹⁷⁵ preconiza:

Ainda, dá ênfase a importância de um controle qualitativo e não quantitativo ENUNCIADO 196 — O acompanhamento estatístico da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos (art. 2.º, III, da Resolução CNJ n. 125/2010) comporta a análise retrospectiva das práticas consensuais, incluindo o índice de descumprimentos dos acordos firmados,

¹⁷³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria Nº 300 de 22/11/2021**. DJe/CNJ nº 301/2021b, de 24 de novembro de 2021, p. 2-19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4256>. Acesso em: 07 fev. 2022.

¹⁷⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 192**. III Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2003. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/370>. Acesso em: 7 fev. 2022.

¹⁷⁵ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 196**. III Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2003. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/378>. Acesso em: 7 fev. 2022.

bem como a prospecção de cenários futuros, devendo abranger aspectos quantitativos e qualitativos, com ênfase no grau de satisfação do usuário.

Neste sentido, implementou, dentre outras práticas, a obrigatoriedade da capacitação dos mediadores e conciliadores judiciais, buscando unificar o procedimento entre todos os tribunais de justiça, o que também é previsto nos artigos 11 a 13 da Lei de Mediação. Veja-se o artigo 11, que abre a subseção *III – Dos Mediadores Judiciais*:

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.

O movimento de cadastro e capacitação dos mediadores judiciais intensificou-se com o advento do Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, que, em seu artigo 319, inciso VII, caput, informa que a Petição Inicial deverá indicar “a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação, ou de mediação.”

Portanto, na Petição Inicial, o autor deve se manifestar pela realização ou não da audiência de mediação e compete ao Poder Judiciário, optando-se por sua realização, dispor de mecanismos para viabilizar esse procedimento.

Como aponta Juana Dioguardi¹⁷⁶:

O operador do sistema de resolução de conflitos, consciente do valor e do serviço de justiça que presta, é quem deve viabilizar um processo criativo simples, eficiente e confiável, de modo a possibilitar a transformação da prática cultural da justiça como um “bem público”. (tradução nossa).

Se uma das partes manifestar desejo por essa opção, pela realização da audiência, ela deve ser realizada. Em outras palavras, não basta apenas a manifestação do autor sobre a desinteresse na realização da audiência de mediação, mas necessário se faz que ambos, ou seja, também o réu, manifeste o desinteresse

¹⁷⁶ No original: "El operador de sistema de resolucion de conflictos conocedor del valor y del servicio justicia que brindan, es quien deberá posibilitar un processo creativo simple e eficiente y confiable, a los fines de posibilitar la transformacion de la practica cultural de una justicia como bien público [...]". (DIOGUARDI, Juana. Manual de Mediação: La mediación como sistema complementario de solución de conflictos. 1 ed. Ezeiza: Huella, 2014, p. 39).

pelo procedimento, conforme consta no artigo 334, § 4º, inciso I, do Código de Processo Civil:

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

[...]

§ 4º A audiência não será realizada:

I - Se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual;

II - Quando não se admitir a autocomposição.

Além disso, no artigo 27 da Lei de Mediação consta que, se “a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de mediação.” Como se observa, caberá ao juiz designar a audiência de mediação, se não for o caso de improcedência liminar do pedido.

Mesmo com o dever imposto aos magistrados de designar audiência de mediação, surgem argumentos de que não o fizeram por falta de estrutura no tribunal, ausência de mediadores capacitados, dentre outros.

Segundo o Relatório Justiça em Números 2021, o Poder Judiciário brasileiro custou aos cofres públicos R\$ 100.067.753.052 (mais de cem bilhões de reais)¹⁷⁷, o que significa um aumento de 44% (quarenta e quatro) por cento nos últimos 11 anos¹⁷⁸.

As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 11% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vale registrar que, apesar do montante mencionado com as despesas do Poder Judiciário, os cofres públicos receberam, durante o ano de 2020, algo em torno de R\$ 62,0 (sessenta e dois bilhões) em decorrência da atividade jurisdicional, um retorno da ordem de 62,3% das despesas efetuadas.

¹⁷⁷ Os R\$ 100,06 bilhões de reais foram distribuídos da seguinte forma: R\$ 57.684.840.591 na Justiça Estadual, Justiça do Trabalho R\$ 19.884.433.028, Justiça Federal R\$ 12.141.297.276, Justiça Eleitoral R\$ 6.292.980.334, Justiça Eleitoral Militar R\$ 163.136.441, Superior Tribunal de Justiça R\$ 554.995.596, Superior Tribunal do Trabalho R\$ 1.076.643.762, Tribunal Superior Eleitoral R\$ 725.798.236, Justiça Militar da União R\$ 543.627.487.

¹⁷⁸ Período considerado 2009 a 2020, em 2009 o Custo com o Poder Judiciário foi de R\$ 70,1 Bilhões de reais.

A Justiça Federal retornou aos cofres públicos mais do que o dobro do valor das suas despesas, algo em torno de 288% (duzentos e oitenta e oito) por cento.

Os gastos apresentados poderiam ter sido bem maiores se não fosse a atuação dos mediadores junto aos CEJUSCs e CEJUSCONs, que desenvolvem atividades de auxiliares da justiça¹⁷⁹, ainda como voluntários em muitos tribunais, contrariando norma vigente prevista no art. 169 do CPC¹⁸⁰.

Em 2015, foi aprovada a Lei nº 15.804, que dispõe sob o abono variável aos mediadores e conciliadores do Estado de São Paulo, todavia o artigo 4º. da referida lei foi vetado pelo então governador Geraldo Alckmin, pois não havia previsão orçamentária, deixando os mediadores e conciliadores sem o devido reconhecimento do trabalho realizado e, principalmente, a economia que o trabalho destes traz aos cofres públicos e, portanto, à toda a sociedade:

Art. 4.º O pagamento do abono variável, mediante certidão expedida pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, será efetuado com verba repassada pelo Governo do Estado de São Paulo ao Tribunal de Justiça.

No tocante à desapropriação do Aeroporto de Guarulhos, foi realizada a capacitação dos mediadores para atuarem nas 348 ações. Vale salientar que a capacitação dos mediadores seguiu o cronograma sugerido pelo Conselho Nacional de Justiça, previsto no Anexo III da Resolução 125 de 2010.

4.2.3 O tratamento especial das mediações sensíveis de alta complexidade

O desejo do povo brasileiro, estampado no preâmbulo da Constituição de 1988, qual seja, a criação de uma sociedade justa livre e solidária é um indício de que situações como a desapropriação realizada pela INFRAERO e pela União, podem ser executadas de um jeito diferente do que a aplicação fria da Lei. Dispõe o preâmbulo da Constituição de 1988:

¹⁷⁹ “Art. 149. São auxiliares da Justiça, além de outros cujas atribuições sejam determinadas pelas normas de organização judiciária, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias.”

¹⁸⁰ “Art. 169. Ressalvada a hipótese do art. 167, § 6º, o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça.”

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

Como também previsto no artigo, 3º. e seus incisos, na Constituição de 1988:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II — garantir o desenvolvimento nacional;
 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.

Com essa nova visão, a Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019¹⁸¹, incluiu os artigos 10-A e 10-B ao Decreto Lei nº 3.365 de 1941 e passou a permitir a utilização da mediação ou arbitragem para definição dos valores das indenizações referentes à desapropriação.

Não apenas autorizou, mas empoderou o particular, dando-lhe oportunidade de participar das decisões diretamente, pois ficará a cargo do particular indicar um órgão ou instituição especializada:

Art. 10-B. Feita a opção pela mediação ou pela via arbitral, o particular indicará um dos órgãos ou instituições especializados em mediação ou arbitragem previamente cadastrados pelo órgão responsável pela desapropriação.

O caso em questão, a desapropriação do Aeroporto de Guarulhos, ocorreu em 2012, antes da entrada em vigor da Lei nº 13.867 de 2019. Portanto, o que parecia ser simples, quanto à aplicação fria da Lei, pode ser necessário deixá-la em segundo plano e buscar resolver as consequências das decisões tomadas pelo Poder Público, passando a analisar os verdadeiros interesses dos envolvidos e quais as opções que ambos, particular e Poder Público, detém para que as negociações possam ser realizadas sem concessões.

¹⁸¹ “Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica.”

Segundo Fisher e Ury¹⁸², qualquer método de negociação poderá ser bem-sucedido, desde que três critérios sejam considerados:

- 1) deve produzir um acordo sensato, caso um acordo seja possível¹⁸³;
- 2) deve ser eficiente; e
- 3) deve melhorar - ou, pelo menos, não piorar o relacionamento entre as partes.

O método escolhido a ser aplicado nas negociações da desapropriação do Aeroporto de Guarulhos foi sugerido por Fisher e Ury¹⁸⁴, o qual compõe quatro critérios: separar as pessoas do problema, concentrar em interesses, não em posições, inventar opções de ganhos mútuos e insistir em usar critérios objetivos.

Esse método é baseado em princípios como em epígrafe e não em posições¹⁸⁵. Quando aplicado à desapropriação do Aeroporto de Guarulhos, começou a gerar opções para as negociações.

A negociação de maior impacto social no processo de desapropriação envolveu as avaliações dos moradores das casas do tipo palafitas, pois havia falta de perspectiva desses moradores e de outros, que, diante das indenizações apuradas nas perícias judiciais, previamente conhecidas, dificilmente conseguiriam novas moradias.

Diante de uma questão de relevância social, não bastava ensejar o "devido processo legal" segundo Almeida¹⁸⁶, ao processo de desapropriação, era preciso devolver a essas pessoas a sua dignidade e uma perspectiva de uma nova moradia.

A Resolução 125 de 2010 do CNJ, no seu artigo, 8º., traz a seguinte redação:

Art. 8.º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e

¹⁸² FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. Traduzido por Ricardo Vasques Vieira. 3 ed. Solomon, 2014, p. 27.

¹⁸³ Segundo Fisher e Ury, acordo sensato poderia ser assim definido: atende ao máximo possível, aos interesses legítimos de cada uma das partes, resolve conflitos de forma razoável, é duradouro e leva em conta interesses comunitários.

¹⁸⁴ Ibid., p. 39.

¹⁸⁵ O termo posições refere-se a negociação das partes apenas com base nos pedidos principais e não nos motivos e pedidos que não estão inseridos em um eventual processo. No caso da desapropriação, a posição da INFRAERO foi: "quero o terreno"; interesse, sem a desocupação, a ANAC não assina autorização de ampliação do aeroporto.

¹⁸⁶ ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. 5, p. 470.

audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

Como observa-se, além da obrigatoriedade¹⁸⁷ dos tribunais na implantação dos CEJUSCs ou centros de mediação, os quais são responsáveis pela realização das sessões de mediação, o CEJUSC também é responsável pelo atendimento e orientação ao cidadão, pois o significado de seu acrônimo é Centro Judiciário de Solução de Conflito e Cidadania.

Portanto, a Central de Conciliação de Guarulhos, responsável pelas audiências de mediação no processo de desapropriação, não se limitou a orientar o cidadão nas eventuais dúvidas oriundas do processo, decidiu antecipar soluções para os moradores que, sem perspectiva de uma moradia digna, também pudessem ter opções durante as negociações da desocupação.

As audiências de mediação não se limitaram a negociar a desapropriação, como também solucionaram, durante as audiências, casos como: inventários, acordos entre sucessores na posse do bem, saldos de contratos de compra e venda a pagar. antecedentes etc.

Não obstante, a participação diária da GRU Airport nas audiências de mediação corroborou para deixar o ambiente mais acolhedor, fornecendo lanches a todas as pessoas presentes, inclusive montando um espaço com recreação infantil, para acolher as crianças enquanto os pais participavam das audiências de mediação.

Contudo, uma preocupação ainda pairava sobre o processo de desocupação, que era a situação das famílias cujos laudos das avaliações prévias tinham valores que dificilmente dar-lhes-iam nova possibilidade de moradia.

Diante dessa constatação, novas reuniões institucionais foram realizadas, dessa vez, envolvendo a Central de Conciliação de Guarulhos, a INFRAERO, a União, a Caixa Econômica Federal, a GRU Airport e a Prefeitura de Guarulhos, com o propósito de encontrar soluções para realocar as famílias mencionadas e minimizar as chances de entrave às negociações.

Dúvidas surgiram, tais como: A desapropriação não é da União e da Infraero? Cadê o programa habitacional do governo federal "Minha casa, Minha Vida"? Quem

¹⁸⁷ No referido artigo, consta a expressão "deverão".

manda no programa? Segundo Almeida¹⁸⁸, a Central da Conciliação de Guarulhos iniciou as tratativas, entrou em contato a Caixa Econômica Federal, que se reportou ao Ministério das Cidades e outros órgãos foram consultados para viabilizar a utilização do programa.

A partir dessas reuniões, foi possível desenhar um acordo, talvez, até inesperado. A Prefeitura do Município de Guarulhos disponibilizou 100¹⁸⁹ (cem) unidades do programa "Minha Casa, Minha Vida", empreendimento Residencial Esplanada, que estavam quase prontas e eram localizadas próximo ao bairro onde ocorreu a desapropriação.

O acordo entabulado foi o seguinte: os imóveis disponibilizados pela Prefeitura do Município de Guarulhos seriam destinados aos moradores de baixa renda¹⁹⁰ e cada unidade teria um custo aproximado de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Outra pergunta que surgiu foi: "Quem paga?". Tendo em vista que os moradores cujas indenizações fossem iguais ou superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) poderiam optar pela aquisição de uma das unidades, se preenchidos os requisitos. A questão ventilada foi a seguinte: quem pagaria a diferença dos imóveis cujos valores fossem inferiores a R\$ 80.000,00 e cujo expropriado manifestasse interesse na aquisição e preenchesse os requisitos exigidos pelo Programa "Minha Casa, Minha Vida"?

Utilizou-se, assim, uma das ferramentas do processo de mediação, ou seja, geração de opções. A concessionária GRU Airport foi consultada se eles teriam alguma ideia de como essa questão dos valores que eventualmente faltariam para as aquisições das unidades pelas famílias de baixa renda, poderia ser viabilizada, ressalta-se que a concessionária não era parte no processo de desapropriação. Esta (concessionária) fez um aporte de mais de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) que seriam destinados para complementar eventuais diferenças na aquisição das unidades do empreendimento Residencial Esplanada.

¹⁸⁸ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. "A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos". (Palestra). **II Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec)**. São Paulo, 23 out. 2015.

¹⁸⁹ ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 471.

¹⁹⁰ Inicialmente, considerou-se como baixa renda as famílias cujo rendimento bruto era inferior a R\$ 1.600,00.

Diante de todo o desenho de humanização aplicado aos processos de desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos houve um surpreendente resultado, foi possível fechar 100% de acordos e, em março de 2013 as moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida foram entregues as famílias que aderiram ao programa e o terreno foi entregue limpo a INFRAERO, e todos os interesses dos envolvidos atendidos com a devida pacificação social.

CONCLUSÃO

A mediação não é a heroína que vai debelar a morosidade do Poder Judiciário, mas poderá contribuir como uma ferramenta importante para o processo, se já judicializado, ou para evitá-lo, caso as partes tenham a oportunidade de uma reunião prévia em um lugar neutro, como hoje oferecem os CEJUSCs.

Fomentar outros meios de solução de conflito, além da solução adjudicada, é uma forma de oferecer àqueles que precisam, de fato, de uma melhor qualidade dos serviços judiciários prestados. O exercício de atividades que englobem Formas Consensuais de Solução de Conflitos, aos estudantes de Direito, inova e amplia a formação geral, a formação técnico-jurídica e a formação prático-profissional.

Diante dessa expectativa de prestar um melhor serviço à sociedade, quando as partes se manifestam incidentalmente no processo, requerendo que seja designada a audiência de mediação, conforme determina a lei, esse pedido deverá ser atendido pelo magistrado e estimulado pelos demais profissionais do Direito. Está-se diante de uma norma cogente de interesse público, logo, não cabe ao magistrado recusar aplicação à norma ou avaliar sobre o momento em que a mediação deva ser realizada, cabendo essa avaliação apenas às partes.

O artigo 5º da Constituição da República, inciso XXXV, que prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, é intrínseco à democracia, é um comando para o Estado e não só uma garantia para o jurisdicionado.

A negativa do encaminhamento para uma audiência de mediação tomada diretamente pelos magistrados fere o ordenamento jurídico e principalmente a Dignidade Humana, porque retira do jurisdicionado o seu direito pela escolha da alternativa de resolução de conflito. Portanto, não incumbindo aos representantes do Estado essa escolha, essa autonomia é da parte.

A desjudicialização é meta do CNJ para assegurar o uso sustentável do Poder Judiciário brasileiro e, caberá também a cada cidadão contribuir para que esse processo, voltado ao seu próprio empoderamento, ocorra. Gradativamente, o cidadão perceberá a responsabilidade que também é sua de buscar soluções extrajudiciais e consensuais para suas questões diárias.

Ao se pretender uma sociedade fraterna e menos conflituosa, é dever do Poder Judiciário ampliar os canais de cidadania dos CEJUSCs e CEJUSCONs, instalando

nas plataformas de metrô e ônibus, inclusive aos finais de semana, meios de educar os cidadãos que deles dependem, para que, com o uso consciente e necessário, a prestação jurisdicional possa ser integral e possivelmente mais efetiva.

O Projeto de Lei nº 533, de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, poderia dispor aos que não desejarem comprovar que houve tentativa frustrada na resolução do conflito, estes não fariam jus à gratuidade da justiça ou arcariam em dobro com as custas processuais. E, ainda, a parte que resistiu na resolução do conflito, ainda que seja vencedora em um processo judicial, deveria arcar com 50% das custas processuais, salvo se comprovada a resistência da parte contrária na resolução.

Dentre as iniciativas e ações apontadas pelo *Programa Justiça 4.0*, sugere-se a inclusão de Posto de CEJUSC e CEJUSCON nas estações de metrô ou terminais de ônibus de maior circulação dos jurisdicionados, com agendamento prévio, inclusive aos finais de semana.

Ações como essa aproximariam o Poder Judiciário do cidadão, quebraria barreiras ao desenvolver uma política pública judiciária de acesso ao devido tratamento macro adequado dos conflitos de interesses.

A sociedade evolui e evolui a cada dia, não sendo possível utilizar uma única via para resolver conflitos complexos ou não, sem lhe conceder ciência da possibilidade de fazer diferente e que a justiça pode ter um escopo maior, que é a pacificação social àquela comunidade.

Ter uma única lei e essa ser aplicada a todos os conflitos, não parece ser imparcial, aliás, a Deusa Themis precisa tirar a venda dos olhos. Assim, olhando para as partes, compreendendo suas dores e suas trajetórias, poderá encontrar caminhos antes não experimentados.

O processo de mediação aplicado à desapropriação do Aeroporto Internacional de Guarulhos traduz o verdadeiro sentido da Resolução 125, de 2010, do Conselho Nacional de Justiça: oferecer ao cidadão uma Política Pública Judiciária de Solução Adequada de Tratamento Consensual dos Conflitos de Interesses e Cidadania.

Conclui-se que, apesar do empenho do Judiciário brasileiro estar pautado na diminuição dos processos, a mediação não tem esse propósito e nem essa finalidade. Portanto, o método mais eficaz para alcançar o objetivo do Poder Judiciário é a capacitação de mediadores e negociadores especializados em determinadas demandas.

Estuda-se a mediação como um método de resolução de conflito, entretanto, seu estudo não é voltado, unicamente, à resolução de conflitos, já que o conflito faz parte da sociedade, inclusive como forma de melhoria das relações, se visto positivamente, por isso, concentra-se em evitar a violência oriunda dos conflitos, razão pela qual configura-se como disciplina obrigatória no campo de Estudo da Paz e Conflito.

Atualmente, limitar-se à aplicação pura da lei já não é o bastante para um juiz. Cabe a ele analisar as consequências de suas decisões e o impacto na sociedade ou na vida das pessoas envolvidas nas demandas que batem à porta do Poder Judiciário, bem como encaminhar as partes ao método mais adequado de tratamento de conflitos de interesses, para que possam trilhar o melhor caminho. É notório que o Estado é um ladrão de conflitos, mas observa-se que não lhe é dado o direito de manter-se neste cenário.

Como referido no decorrer deste trabalho, é possível encontrar resoluções e até mesmo transformar os conflitos, enxergando-os de maneira positiva e natural, proporcionando melhoria nas relações presentes e futuras, nas quais as tomadas de decisões possam ser mais assertivas.

Para que isso se torne realidade, é imensurável inserir na grade curricular do ensino fundamental as disciplinas de Inteligência emocional e Gestão e transformação de conflitos, na condução de uma sociedade mais pacífica. Não faz sentido a inclusão sugerida pelo Ministério da Educação (MEC) para inclusão das formas consensuais de solução de conflitos, unicamente, no curso de direito, haja vista o conflito, como exposto, ser natural das relações humanas, devendo ser estendido aos demais cursos.

Afinal, deseja-se ver imagens semelhantes as da desocupação pacífica da aérea pretendida pela INFRAERO em 2012 no Aeroporto de Guarulhos - na qual o método da mediação foi aplicado -, e evitar que imagens como as da desocupação em São José dos Campos (caso "Pinheirinho"), em que se utilizou o método tradicional para solução de conflito e a intervenção da tropa de choque, se repitam.

REFERÊNCIAS

ADEQUADO. *In*: **DICIO**, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/adequado/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

AJUFE. ASSOCIAÇÃO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL. Justiça Federal é reconhecida no VIII Prêmio Conciliar é Legal. **AJUFE**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/10410-justica-federal-e-reconhecida-no-viii-premio-conciliar-e-legal>. Acesso em: 7 fev. 2022.

ALENCAR, Eliana Guerra. **Conflito como fenômeno humano**: uma proposta tipológica. 1. ed. Rio de Janeiro: SGuerra Design, 2020.

ALMEIDA, P. M. R. A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. 1ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 455-481.

ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. “A conciliação como método judicial de solução rápida e pacífica de desapropriações: a experiência de Guarulhos”. (Palestra). **II Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec)**. São Paulo, 23 out. 2015.

ALMEIDA, Paulo Marcos Rodrigues de. A (des)judicialização da saúde na pandemia da covid-19: a solução de demandas de saúde pela conciliação. **Revista da AJUFESP**, São Paulo, v. 1, p. 102-125, maio 2021.

ANAC. **Anexo 2 do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos**: Plano de exploração aeroportuária (PEA). ANAC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/guarulhos/arquivos/01contrato-de-concessao/contrato-anexo-02-plano-de-exploracao-aeroportuaria-gru>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ARAÚJO, Jorge Alberto Araujo de. A Justiça Federal e as conciliações complexas: A necessidade de uma efetiva mudança de paradigmas. **Jota**, 03 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ajufe/justica-federal-conciliacoes-complexas-03092020>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. Palestra proferida no 7º Congresso Brasileiro de Sociedades de Advogados. *In*: GRILLO, Brenno. Advocacia deverá evitar demandas, não propô-las, afirma ministro Barroso. **Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-12/advocacia-devera-evitar-demandas-nao-propo-las-barroso>. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 533. **Diário Oficial da União**, ano 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191394>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei n. 405. **Diário Oficial da União**, ano 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114637>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei n. 4827. **Diário Oficial da União**, ano 1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Senado. Projeto de Lei n. 517. **Diário Oficial da União**, ano 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101791>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Senador. Projeto de Lei n. 434. **Diário Oficial da União**, ano 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114908>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CALÇAS, M. de Q. P. *et al.* Monitoramento de Perfis de Demandas: um caminho na busca do planejamento no âmbito do Poder Judiciário? *In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro et al. Direito, Instituições e Políticas Públicas: O papel do jusidealista formação do Estado.* São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 695-716.

CAMEDS. Mediação virtual em demandas de saúde. Câmara de Mediação em Direito da Saúde. **CAMEDS**, 2022. Disponível em: <https://cameds.com.br/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTELO BRANCO, Janaina Soares Noleto. Ciclo de Atualização em Processo - Aula 11 – Conciliação e Mediação Envolvendo o Poder Público. **Canal Escola da AGU. 2021**. 1 vídeo (170 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EbsvW6huqlo>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CASTRO, D. S. L. Justiça de soluções: desocupação humanizada. *In: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos.* 1ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. Único, p. 484-485.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **RESOLUÇÃO n° 125**, de 28 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 dez. 2021a.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria Nº 300 de 22/11/2021**. DJe/CNJ nº 301/2021, de 24 de novembro de 2021b, p. 2-19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4256>. Acesso em: 07 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Programas e ações: Conciliação e Mediação. **CNJ**, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/#:~:text=A%20Media%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20uma%20forma,melhor%20solu%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20conflito>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Azevedo, A. G. de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 5. ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 1**. I Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/647>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 2**. Jornada de Prevenção e solução extrajudicial de litígios - Enunciados Aprovados. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/?_authenticator=60c7f30ef0d8002d17dbe298563b6fa2849c6669. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 22**. I Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/668>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 171**. III Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2003. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/305>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 192**. III Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2003. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/370>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **ENUNCIADO n.º 196**. III Jornada de Direito Civil. Enunciados Aprovados. CJF, 2003. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/378>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução n.º 398**, de 03 de maio de 2016. "Dispõe sobre a Política Judiciária de solução consensual de conflitos de interesses no âmbito da Justiça Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/conciliar/legislacao/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, p. 261-280, Jun/Set., 2020.

DIOGUARDI, Juana. **Manual de Mediação**: La mediación como sistema complementario de solución de conflictos. 1 ed. Ezeiza: Huella, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce et al (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FALCÃO, JOAQUIM. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 74, p. 22-35, 2007.

FALECK, Diego. Desenho de sistemas de disputas no contexto da Justiça Federal: uma introdução *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal**: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. único, p. 229-251.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. Traduzido por Ricardo Vasques Vieira. 3 ed. Solomon, 2014.

FREITAS, Vladimir Passos de. A eficiência na administração da justiça. **Revista da AJUFERGS**, v. 3, p. 75-89, 2008. Disponível em: <https://www.ajufergs.org.br/arquivos-revista/3/aeficinciaadministraodajustia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

GARCEZ, Daiane. Brasileiros confiam mais no Poder Judiciário, diz pesquisa da FGV. **Associação dos Magistrados Brasileiros**, 2021. Disponível em: <https://www.amb.com.br/brasileiros-confiam-mais-no-poder-judiciario-diz-pesquisa-da-fgv/>. Acesso em: 13 fev. 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano. **Mediação e gerenciamento do processo**: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GUERRERO, Luis Fernando. **Os métodos de solução de conflitos e o processo civil**: de acordo com o novo CPC. São Paulo: Atlas, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática: novas normas de avaliação. Precatórios: modulação de efeitos da inconstitucionalidade da EC n.º 62/09. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ICC. INTERNATION CHAMBER OF COMMERCE. Dispute resolution services: Dispute boards. **ICC**, 2022. Disponível em: <https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de Conflitos**/ Howard Zehr; tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

LUSKIN, Frederic. **O poder do perdão**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Francis, 2007

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Marco legal da mediação no direito brasileiro. *In*: GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (org.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, v. 5, 2014, p. 36-89.

MEDIAR. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/mediar/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MOREIRA, Elen. A Sessão de Mediação: Identificação de Questões, Interesses e Sentimentos. **Instituto de Direito Real**, 2021. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/a-sessao-de-mediacao-identificacao-de-questoes-interesses-e-sentimentos>. Acesso em: 09 de fev. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. PARECER nº 757, de 10 de dezembro de 2020. Alteração do artigo 5º da Resolução CNE/CES nº 5, de 17 de dezembro de 2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, 15 abr. 2021. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170191-pces757-20&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 15 abr. 2021.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. CBO 3514: **Serventuários da justiça e afins**: 3514-35 - Mediador extrajudicial. Disponível em: <http://cbo.maisemprego.mte.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/ResultadoOcupacaoMovimentacao.jsf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. O que é Audiência Pública? **MPPR**, 2022. Disponível em: <https://mppr.mp.br/pagina-4757.html>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. Decreto n. 60.067. **Diário Oficial**, São Paulo, 18 de março de 2021. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60067-de-10-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. Lei n. 16.873. **Diário Oficial**, Município de São Paulo, 22 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16873-de-22-de-fevereiro-de-2018>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. Lei n. 17.324. **Diário Oficial**, São Paulo, ano 2020. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 7 fev. 2022.

NALINI, Jose Renato. O Judiciário, A Eficiência e os *Alternative Dispute Resolution* (ADR). **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN**, v. 20, n. 1, p. 55-66, jan./abr., 2018.

NALINI, José Renato. **Curso de Formação Continuada e Extensão Universitária**, promovido pela EPM - Escola Paulista da Magistratura, no período de 11 de agosto a 17 de novembro de 2014. Informativo Interação Magistratura nº 112- fevereiro de 2016. Edição Especial, p. 11.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: Como a estatística pode reinventar o Direito**. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. In: SENADO FEDERAL. Direitos Humanos: atos internacionais e normas correlatas. 4. ed., 2013, p. 20-23. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

PLATÃO. **A República**. 2 ed. Traduzido por J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2018.

RICARDO, Sayeg; WAGNER, Balera. **O Capitalismo Humanista: a dimensão econômica dos direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, v. 3, f. 172, 2019.

SALLES, L.M.M. A mediação de conflitos: lidando positivamente com as emoções para gerir conflitos. **Revista Pensar**, v. 21.n. 3, p. 956-986, set./dez., 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/5289/pdf>. Acesso em: 17 mar. 2022

SALOMÃO, Luis Felipe; COSTA, Carlos Augusto. O Judiciário e a voz do cidadão: É hora de a sociedade dar sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas do sistema de Justiça. **Jornal Valor Econômico**, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358266/o-judiciario-e-a-voz-do-cidadao>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SALOMÃO, Luis Felipe; COSTA, Daniel Carnio. O que está salvando as empresas? **Jornal Valor Econômico**, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/o-que-esta-salvando-as-empresas.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Corregedoria Geral da Justiça cria Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas. **Comunicação Social TJSP**. São Paulo, 29 set. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=36713>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei n. 15.804, de 21 de abril de 2015. **Diário Oficial**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/original-lei-15804-22.04.2015.html>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SÃO PAULO. Lei n. 15.804, de 21 de abril de 2015. **Diário Oficial**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-15804-22.04.2015.html>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SÃO PAULO. Projeto de lei n. 1005. **Diário Oficial**, ano 2013. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1187661>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SCOTTINI. Dicionário escolar da língua portuguesa/compilado por Alfredo Scottini. Blumenau, SC: Todolivre Editora, 2009.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Caso Pinheirinho: Direito de propriedade deve atender à função social. **Consultor Jurídico**, 30 jan. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social>. Acesso em: 26 jan. 2022.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 264, p. 83-107, 2017. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1197024391/48-a-in-disponibilidade-do-interesse-publico-consequencias-processuais-composicoes-em-juizo-prerrogativas-processuais-arbitragem-negocios-processuais-e-acao-monitoria-versao-atualizada-para-o-cpc-2015>. Acesso em: 20 jan. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. TJSP. PORTARIA n.º 9877. Dispõe sobre a regulamentação do "Programa Município Amigo da Justiça", 9 mar. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**: Parecer Kazuo Watanabe. 13 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.tjsp.jus.br%2FDownload%2FConciliacao%2FNucleo%2FParecerDesKazuoWatanabe.pdf&clen=720225&chunk=true>. Acesso em: 7 fev. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. TJSP. Portaria n.º 9447, de 05 de setembro de 2017. Dispõe sobre a regulamentação do Programa Empresa Amiga da Justiça e Parceiro Institucional do Programa Empresa Amiga da Justiça.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. TJSP. PORTARIA n.º 9.127. Dispõe sobre a instituição do programa "Município Amigo da Justiça", política pública judiciária orientada ao enfrentamento conjunto da litigiosidade no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), 25 fev. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. TJSP. PORTARIA n.º 9.468. Dispõe sobre a regulamentação do Programa Município Amigo da Justiça do Tribunal de

Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), instituído pela Portaria n.º 9.213/2015., 16 nov. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Órgãos da Justiça: O Poder Judiciário. **TJSP**, 2022. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/PoderJudiciario/PoderJudiciario/OrgaosDaJustica_ Acesso em: 17 mar. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Justiça Federal. **Competência e Composição**, TRF3, 24 out. 2018. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/competencia-e-composicao>. Acesso em: 17 mar. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Justiça Federal. **Eficaz/Eficiente/Efetivo**. TRF3, 21 set. 2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo#:~:text=Eficiente%20%C3%A9%20o%20que%20executa,atingir%20o%20objetivo%20inicialmente%20planejado>. Acesso em: 03 mar. 2022.

VALENTE, Nathália. A moderna teoria do conflito é debatida em Curso de Conciliação e Mediação. **Enamat**, 19 ago. 2021. Disponível em: <http://www.enamat.jus.br/?p=20106#:~:text=Para%20o%20magistrado%2C%20a%20teoria,oportunidade%20de%20aprimoramento%20das%20rela%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 05 fev. 2022.

VINYAMATA, Eduard. **Conflictología**. Barcelona: Planeta, S.A, 2020.

WATANABE, Kazuo. A política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses. *In*: TOLEDO, Armando Sérgio Prado de; TOSTA, Jorge; ALVES, Jose Carlos Ferreira (coord.). Estudos avançados de mediação e arbitragem. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WATANABE, Kazuo. **Acesso A Ordem Jurídica Justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WATANABE, KAZUO. Entrevistado por Tania Almeida. Mediação no Brasil - Importância da Resolução 125 do CNJ. **Canal Mediare**. 2020. 1 vídeo (60 min.). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Z-_35rNJmKI&t=926s. Acesso em: 7 fev. 2022.