

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

VALTER MOURA DO CARMO

LOURDES REGINA JORGETI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Filosofia do direito, Hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Robison Tramontina – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-290-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Filosofia do direito. 3. Hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apresentação

APRESENTAÇÃO

GT FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie e diversos apoiadores, foi estruturado a partir do eixo temático “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. A proposta do evento foi fomentar uma reflexão crítica sobre o Direito em um contexto marcado pela intensificação das interconexões globais, pelos desafios da governança digital, pelas novas formas de regulação e pela centralidade dos direitos humanos em um cenário de profundas transformações tecnológicas, econômicas e sociais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Formas Consensuais de Solução de Conflitos I” desempenhou papel central ao reunir pesquisas que examinam, de modo plural e interdisciplinar, os múltiplos dispositivos consensuais destinados à composição de litígios, à prevenção de conflitos e à reconstrução de vínculos sociais. Coordenado por Edna Raquel Hogemann, Lourdes Regina Jorgeti e Valter Moura do Carmo, o GT foi um espaço de diálogo qualificado para pesquisadores comprometidos com a análise crítica e propositiva dos métodos consensuais, considerando sua evolução normativa, suas práticas institucionais, seus fundamentos teóricos e sua inserção em um sistema de justiça em transformação.

As discussões travadas no âmbito do GT evidenciaram a crescente centralidade das formas consensuais de resolução de conflitos na agenda jurídica contemporânea. Ao lado das vias heterocompositivas tradicionais, emergem mecanismos que priorizam a autonomia das partes, a participação dialógica, a horizontalidade das relações, a flexibilidade procedimental e a promoção de uma cultura de paz. Tais instrumentos reafirmam não apenas uma alternativa ao litígio, mas um modo distinto de compreender o Direito, suas finalidades e seus sujeitos.

A análise das contribuições permite identificar quatro grandes eixos estruturantes:

1. Fundamentos teóricos e epistemológicos da justiça consensual

As pesquisas apresentadas destacaram a necessidade de ampliar o debate sobre as bases conceituais que sustentam a mediação, a conciliação, a arbitragem, a justiça restaurativa e outros métodos afins. Nesse conjunto, emergiram reflexões sobre:

- a) os princípios normativos que estruturam os métodos consensuais;
- b) o diálogo entre perspectivas clássicas e abordagens críticas contemporâneas;
- c) a incorporação de saberes comunitários, interculturais e interdisciplinares;
- d) as tensões entre autonomia privada, ordem pública e limites ético-jurídicos das soluções pactuadas.

Esse eixo teórico evidencia que a consolidação dos métodos consensuais depende de um contínuo esforço de elaboração conceitual capaz de abarcar a complexidade dos fenômenos sociais e das novas formas de conflito presentes na sociedade contemporânea.

2. Instituições, sistema de justiça e políticas públicas

Outro bloco de pesquisas concentrou-se nos impactos institucionais dos mecanismos consensuais, refletindo sobre:

- a) a construção e o aprimoramento de políticas públicas de tratamento adequado dos conflitos;
- b) a atuação de órgãos do sistema de justiça, como tribunais, defensorias, ministérios públicos e serviços extrajudiciais;
- c) a ampliação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), câmaras de mediação e outras estruturas administrativas;
- d) a extrajudicialização como fenômeno de reorganização de competências e fluxos decisórios.

Esse conjunto demonstra que o avanço das práticas consensuais exige uma atuação coordenada entre instituições, profissionais, comunidades e políticas de Estado, articulando eficiência, garantia de direitos e acessibilidade.

3. Justiça restaurativa, vulnerabilidades e transformações sociais

As contribuições também revelaram intensa preocupação com o uso das práticas restaurativas em contextos sensíveis, incluindo:

- a) conflitos familiares e relações socioafetivas;
- b) ambiente escolar, políticas de prevenção à violência e promoção da convivência pacífica;
- c) violência doméstica, discriminação estrutural e outros cenários que exigem abordagens sensíveis aos marcadores sociais;
- d) situações envolvendo vulnerabilidades múltiplas e desigualdades históricas.

Nesses estudos, a justiça restaurativa apareceu como caminho para uma justiça mais dialógica, reparadora e comunitária, com potencial de reconfigurar a percepção das pessoas sobre seus próprios conflitos e sobre o papel das instituições no cuidado, na escuta e na reconstrução das relações sociais.

4. Profissionalização, formação e desafios ético-metodológicos

Por fim, diversos trabalhos problematizaram:

- a) a formação técnica e interdisciplinar dos mediadores, conciliadores e facilitadores;
- b) as exigências éticas e metodológicas para o adequado desempenho dessas funções;
- c) as condições de trabalho e os limites institucionais que impactam a efetividade dos métodos consensuais;
- d) a importância da capacitação continuada, da supervisão e da avaliação qualitativa dos processos.

A consolidação dos métodos consensuais passa, necessariamente, pela valorização desses profissionais e pela estruturação de trajetórias formativas que dialoguem com os desafios do mundo jurídico e social contemporâneo.

A diversidade e a profundidade das discussões travadas nas sessões do GT demonstram que os métodos consensuais de solução de conflitos não são apenas alternativas procedimentais ao litígio judicial, mas representam uma transformação epistemológica e institucional no modo como o Direito compreende e trata os conflitos. Ao reconhecer a importância do diálogo, da corresponsabilidade e da cooperação, tais métodos contribuem para a construção de um sistema de justiça alinhado com os ideais de acesso, inclusão, efetividade e humanização.

Esperamos que sua leitura inspire novas investigações, fomente parcerias acadêmicas e amplie o diálogo com profissionais, instituições e comunidades comprometidas com a promoção de uma sociedade mais justa, colaborativa e pacífica.

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann – UNIRIO

Profa. Dra. Lourdes Regina Jorgeti – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – PPGPJDH ESMAT e UFT

CONSTRUÇÃO DO CONSENSO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

CONSENSUS BUILDING AND THE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: MEDIATION AS A GOVERNANCE INSTRUMENT

Márcia Haydée Porto de Carvalho ¹
Alexsandro José Rabelo França ²
José Aristóbulo Caldas Fiquene Barbosa ³

Resumo

Este artigo investiga a mediação como alternativa à resolução judicial de conflitos, com foco na promoção de soluções eficientes, democráticas e legitimadas pelo diálogo. Fundamentado na Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, o estudo analisa como a racionalidade comunicativa pode contribuir para a desjudicialização e a eficiência administrativa, fortalecendo os princípios democráticos. A pesquisa adota uma metodologia que combina revisão teórica, análise comparativa e estudos de caso, explorando práticas no Poder Judiciário, na Administração Pública e, especialmente, no Ministério Público. São discutidas as diferenças entre mediação judicial e extrajudicial, bem como a aplicação desses métodos por instituições públicas para a resolução consensual de conflitos. O artigo destaca a proposta de criação de uma Câmara de Mediação no Ministério Público do Estado do Maranhão como um modelo institucional capaz de superar entraves burocráticos, reduzir a litigiosidade e aprimorar a governança pública. Os resultados indicam que a mediação, além de ser um método resolutivo, possui potencial transformador, contribuindo para a reconstrução de relações sociais e a ampliação do acesso à justiça. Assim, o estudo reforça a necessidade de reformulação normativa e cultural que valorize o diálogo como pilar central para a construção de uma sociedade mais participativa e justa.

Palavras-chave: Mediação, Ação comunicativa, Governança, Desjudicialização, Consensualidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article investigates mediation as an alternative to judicial dispute resolution, focusing on promoting efficient, democratic solutions legitimized by dialogue. Based on Habermas's

¹ Doutora em Direito pela PUC-SP. Professora e pesquisadora na Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Direito Constitucional e Hermenêutica. Líder do GEDINT/UFMA.

² Doutorando em Direito pelo PPGDIR-UFMA. Pesquisador do NEDC/UFMA, GEDINT/UFMA e GEDID/UFMA. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Intervale. Advogado.

³ Mestrando em Direito pelo PPGDIR-UFMA. Pesquisador do NEDC/UFMA. Graduado em Direito pela PUC Rio. Advogado. Mediador.

Theory of Communicative Action, the study analyzes how communicative rationality can contribute to dejudicialization and administrative efficiency, strengthening democratic principles. The research adopts a methodology that combines theoretical review, comparative analysis, and case studies, exploring practices in the Judiciary, Public Administration, and, especially, the Public Prosecutor's Office. The differences between judicial and extrajudicial mediation are discussed, as well as the application of these methods by public institutions for consensual dispute resolution. The article highlights the proposed creation of a Mediation Chamber in the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão as an institutional model capable of overcoming bureaucratic obstacles, reducing litigation, and improving public governance. The results indicate that mediation, in addition to being a resolution method, has transformative potential, contributing to the reconstruction of social relations and expanding access to justice. Thus, the study reinforces the need for normative and cultural reformulation that values dialogue as a central pillar for building a more participatory and fair society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mediation, Communicative action, Governance, Dejudicialization, Consensuality

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se um ressurgimento significativo da mediação como alternativa à resolução judicial de conflitos, motivado pela crescente complexidade das disputas e pela morosidade dos processos convencionais. Embora com raízes históricas em diversas culturas, a mediação tem sido reinterpretada à luz dos desafios contemporâneos, oferecendo soluções mais eficientes, acessíveis e participativas. Essa reinterpretação se alinha aos princípios democráticos e constitucionais que orientam o Estado de Direito, promovendo a pacificação social e a inclusão dialogada dos cidadãos no processo de resolução de disputas (Alexander, 2006).

O problema central que orienta este estudo reside na necessidade de compreender como a mediação, fundamentada na Teoria do Agir Comunicativo de Habermas (1997, 2004, 2012), pode ser institucionalizada no sistema jurídico brasileiro para ampliar sua legitimidade e eficácia. Apesar de avanços normativos, como a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, o uso da mediação ainda enfrenta resistências culturais e institucionais que limitam seu potencial transformador. Este cenário levanta questões sobre como os métodos autocompositivos podem ser efetivamente integrados às práticas judiciais e administrativas, especialmente no âmbito de instituições como o Ministério Público.

Os temas centrais abordados incluem os fundamentos teóricos da mediação, sua aplicação no contexto do Poder Judiciário e da Administração Pública, e a análise de práticas institucionais que promovam a governança consensual. Neste sentido, o estudo destaca a proposta de criação de uma Câmara de Mediação no Ministério Público, explorando como essa iniciativa pode contribuir para a redução da litigiosidade, a eficiência administrativa e a promoção de soluções legitimadas pelo diálogo.

O objetivo principal da pesquisa é investigar, sob uma perspectiva hermenêutica constitucional, os fundamentos e as aplicações práticas da mediação no Brasil, avaliando sua capacidade de promover consensualidade e eficiência na resolução de conflitos. Especificamente, busca-se analisar como a mediação pode ser aplicada por instituições públicas, com ênfase no Ministério Público, e identificar estratégias para superar os desafios institucionais que dificultam sua implementação.

A justificativa para o estudo reside na relevância de repensar os métodos tradicionais de resolução de conflitos, articulando teoria e prática para aprimorar os instrumentos de pacificação social. A mediação, ao priorizar o diálogo e a construção coletiva de sentidos, não apenas fortalece os princípios democráticos, mas também contribui para a redução da sobrecarga dos tribunais e para uma gestão mais eficiente na Administração Pública.

Os métodos adotados incluem uma abordagem multidisciplinar que combina revisão teórica, análise comparativa e estudos de caso. A revisão teórica fundamenta-se nos conceitos da Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, enquanto a análise comparativa explora as diferenças entre os sistemas de *common law* e *civil law*. Os estudos de caso, por sua vez, examinam práticas institucionais no Brasil, com destaque para a atuação do Ministério Público e a proposta de criação de uma Câmara de Mediação.

Dessa forma, o presente artigo busca contribuir para o debate acadêmico e para a transformação dos paradigmas de interpretação e aplicação do direito, reforçando a mediação como um instrumento de justiça participativa e de governança democrática.

2 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DE CONFLITOS

2.1 Mediação de conflitos na construção de uma sociedade

Uma teoria que deve se alinhar aos objetivos elencados da implementação de procedimentos de mediação é a “Teoria do Agir Comunicativo”, que busca estabelecer um modelo normativo para a interação social baseado na comunicação livre de coerções, tendo como objetivo a construção de consensos racionais e legítimos em sociedades complexas. Desenvolvida por Habermas (2012), essa teoria distingue o “mundo da vida” (cultura compartilhada, socialização e construção de identidades) dos “sistemas” (estruturas burocráticas e econômicas), que frequentemente instrumentalizam as relações sociais, comprometendo a autonomia e a autodeterminação dos indivíduos (Bettin, 2021).

No cerne da teoria está a racionalidade comunicativa, que difere da racionalidade instrumental ao priorizar o entendimento mútuo sobre a maximização de interesses individuais. Isso permite que os envolvidos participem ativamente na formulação de normas sociais e jurídicas, legitimando decisões por meio do diálogo e da intersubjetividade. Esse mecanismo é especialmente relevante para a mediação, que se estrutura como um processo deliberativo no qual as partes buscam soluções racionais e aceitáveis com base na qualidade argumentativa do discurso (Habermas, 2004).

A mediação de conflitos, enquanto alternativa à resolução judicial, encontra respaldo na concepção habermasiana de verdade como justificação discursiva, em que a legitimidade de um acordo depende de um processo argumentativo conduzido sob condições ideais de comunicação. Nesse contexto, a mediação transcende negociações estratégicas, promovendo a ressignificação das relações entre as partes e a transformação das dinâmicas sociais subjacentes ao conflito (Habermas, 2004).

Dessa forma, a mediação, fundamentada na teoria habermasiana, afirma-se como um instrumento de justiça participativa, pois não apenas resolve disputas imediatas, mas também fortalece os princípios democráticos de diálogo e participação. A partir dessa perspectiva, este estudo debate como instituições do Poder Judiciário podem adotar procedimentos de diálogo assistido, como a mediação, para promover a resolução de conflitos de forma legítima e eficaz.

2.2 Mediação e conciliação extrajudicial e judicial

Importante apreciar, preliminarmente, o conceito do procedimento da mediação de conflitos, a fim de compreender quais as capacidades da mediação de conflitos aplicada aos dos órgãos do poder judiciário. Há de se observar como funcionam os procedimentos da mediação e quais são os pilares que a estrutura, isto é, seus princípios.

Ainda que diversas concepções sobre mediação sejam possíveis na literatura, é possível compreendê-la como um processo conduzido por um terceiro imparcial e independente em que participam pessoas físicas ou jurídicas, em reuniões privadas ou conjuntas, cujo objetivo é estimular que os mediandos reflitam sobre a inter-relação existente, a fim de alcançar uma solução que atenda a todos os envolvidos (Braga Neto, 2020). A partir dessas soluções conjuntas, seria plausível que as partes envolvidas compreendessem em que medida precisam uma da outra, o que pode contribuir para a construção de uma relação de longo prazo duradoura.

Nesta toada, é possível dizer que a mediação é um procedimento dinâmico da negociação assistida, no qual o mediador é terceiro imparcial e sem poder decisório, que conduz a negociação e ajuda as partes a resgatar o diálogo para que possam refletir sobre seus reais interesses e enfim criarem em coautoria. A partir da ideia de trabalho conjunto, as partes seriam capazes de encontrar alternativas de benefício mútuo, que contemplem as necessidades e possibilidades de todos os envolvidos, sempre, sob uma perspectiva voltada ao futuro da relação (Almeida; Pantoja, 2016).

Nota-se que, na literatura especializada, é possível encontrar diversos conceitos para mediação, ainda que não discordem de forma substancial (Almeida; Pantoja, 2016). Quanto aos atos normativos brasileiros que passaram a se ocupar da temática, a definição dada pela Lei nº 13.140/2015, chamada Lei de Mediação, em que a mediação é uma atividade técnica desenvolvida por terceiro imparcial escolhido pelas próprias partes que promove reflexão para que se possa identificar e desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (Tartuce, 2019).

A partir de uma leitura conjunta entre o dispositivo referido e o Código de Processo Civil (CPC), percebe-se que as definições são similares, mas este último ressalta que o mediador atuará, de preferência, nos casos em que existir vínculo prévio entre os mediandos. Somente aí

o terceiro imparcial irá facilitar o diálogo para que os interessados compreendam quais as questões e os interesses em conflito tanto do seu quanto do outro lado, de forma que, a partir do restabelecimento da comunicação, eles identifiquem soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Os conceitos presentes na Lei indicam que a mediação tem como objetivo construir um espaço qualificado para a conversação, permitindo a ampliação das percepções e oferecendo múltiplos ângulos de análise aos participantes. Embora os diferentes conceitos enfatizem aspectos variados do instituto, é possível identificar alguns pilares fundamentais que são sempre contemplados. Primeiramente, destaca-se a autonomia da vontade das partes e seu protagonismo na busca de uma solução mutuamente satisfatória. Em seguida, a intervenção do mediador como profissional facilitador do diálogo é essencial. Por fim, é central restaurar a comunicação entre os envolvidos, a fim de tanto resolver a controvérsia, quanto preservar a relação e ainda prevenir futuros conflitos (Tartuce, 2019).

Ainda no plano normativo, a relevância dos princípios tem sido amplamente reconhecida. O CPC afirma, em seu artigo 166, serem princípios regentes da mediação e da conciliação em juízo a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada.

De maneira similar, a Lei nº 13.140/2015 estabelece, em seu art. 2.º, que a mediação será orientada pelos seguintes princípios: I – imparcialidade do mediador, que além de assegurar a idoneidade do profissional, garante que a função principal do mediador, contribuir para o restabelecimento do diálogo em condições vantajosas para as partes, permaneça protegida. Do mesmo modo, II – isonomia entre as partes estabelece que o mediador deve tratar as partes de maneira igualitária; inclusive, ao identificar disparidades de poder entre os envolvidos que impeçam uma negociação equilibrada, o mediador deve intervir para estabelecer a igualdade de condições, pois é sua responsabilidade estar atento às necessidades e dificuldades pessoais dos sujeitos. (Tartuce, 2019).

Cabe ressaltar que a diferença entre mediação extrajudicial e judicial está principalmente no contexto em que ocorrem, na supervisão do processo e na autonomia das partes envolvidas. A mediação judicial ocorre no âmbito do Poder Judiciário, ou seja, quando já há um processo judicial instaurado. Nesse caso, as partes são encaminhadas pelo juiz para uma sessão de mediação com o objetivo de buscar uma solução amigável para o litígio.

A mediação judicial é regulamentada no Brasil pela Lei nº 13.140/2015 e pelo CPC de 2015 (artigo 165), que determina a criação dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs), responsáveis por designar mediadores capacitados para atuar nos

conflitos apresentados. A mediação judicial possui uma estrutura mais rígida, sendo supervisionada pelo tribunal, com maior controle e formalismo. Os mediadores que atuam nessa modalidade devem estar cadastrados nos tribunais e seguir as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Silva, 2023).

Por outro lado, a mediação extrajudicial ocorre fora do âmbito do Judiciário, sem a necessidade de que haja um processo judicial em curso. Ela pode ser realizada a qualquer momento, de maneira flexível, permitindo que as partes escolham livremente o mediador, estabeleçam as regras do procedimento e definam a agenda de acordo com suas necessidades e conveniências. Essa modalidade também é regulamentada pela Lei nº 13.140/2015, que permite sua utilização para solucionar conflitos relacionados a direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação (artigo 9º). A mediação extrajudicial tende a ser mais rápida e menos onerosa, permitindo que as partes tenham maior controle sobre o resultado, sem a interferência do Estado (Silva, 2023).

A principal distinção entre essas duas formas de mediação reside, portanto, na supervisão e formalidade do processo. Enquanto a mediação judicial está vinculada a um processo judicial e é conduzida sob a supervisão de um juiz, a mediação extrajudicial ocorre de maneira independente, com maior flexibilidade e autonomia para as partes. Ambas, contudo, compartilham princípios fundamentais como a confidencialidade, a voluntariedade e a busca por soluções consensuais que preservem as relações entre os envolvidos.

2.3 Mediação e conciliação no Judiciário e na Administração Pública

A mediação e a conciliação no Judiciário e na Administração Pública emergem como ferramentas essenciais para a promoção de uma gestão pública mais eficiente e democrática. A implementação desses mecanismos busca equilibrar os interesses públicos e privados, promovendo a solução consensual de disputas, especialmente diante da crescente complexidade das relações jurídicas contemporâneas (Silva, 2023).

No âmbito do Judiciário, a mediação e a conciliação são disciplinadas pelo CPC, que estabelece a obrigatoriedade da busca pela solução consensual de conflitos, conforme o artigo 3º, §3º, e a cooperação entre as partes no artigo 6º (Brasil, 2015). A criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), instituídos pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), representa um avanço significativo na estruturação desses métodos (CNJ, 2010). Tais iniciativas demonstram o esforço do Judiciário para fomentar a cultura da pacificação social e reduzir a judicialização excessiva, permitindo que as partes tenham maior controle sobre os resultados dos litígios (Silva, 2023).

Na Administração Pública, os métodos consensuais têm sido progressivamente adotados, refletindo uma mudança de paradigma na atuação estatal, tradicionalmente pautada pela supremacia do interesse público. A Lei nº 13.140/2015 estabelece a possibilidade de autocomposição no âmbito da Administração Pública, desde que não haja prejuízo ao interesse público primário (Brasil, 2015). A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), tem sido protagonista na implementação de tais práticas, promovendo a solução de conflitos internos e externos envolvendo órgãos públicos (Bettin, 2021).

Os Tribunais de Contas também têm avançado na utilização de métodos consensuais, com destaque para a criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A SecexConsenso tem como objetivo oferecer um espaço para a negociação de soluções consensuais em matérias de alta complexidade, permitindo maior economia de recursos públicos e uma gestão mais transparente e eficiente (TCU, 2023; Barbosa, 2023).

Assim, a mediação e a conciliação no Judiciário e na Administração Pública constituem importantes instrumentos para a transformação da cultura jurídica brasileira, promovendo o diálogo e a cooperação entre os envolvidos.

A ampliação da mediação na Administração Pública, especialmente a partir das modificações introduzidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), reflete uma evolução significativa na forma como o Estado interage com os administrados e gerencia conflitos administrativos. A reforma da LINDB, promovida pela Lei nº 13.655/2018, trouxe uma abordagem mais flexível e pragmática à atuação estatal, permitindo que a Administração Pública adote soluções consensuais para conflitos complexos, sem comprometer os princípios da legalidade e do interesse público primário (Brasil, 2018; Justen Filho, 2018).

A LINDB estabelece a possibilidade de celebração de compromissos administrativos, conforme previsto no artigo 26, desde que justificados pelo interesse público e pela busca de eficiência na gestão pública. Esse dispositivo permite à Administração Pública eliminar irregularidades e resolver incertezas jurídicas de maneira consensual, ampliando as alternativas para a resolução de controvérsias sem recorrer à via judicial (Brasil, 2018; Carvalho, 2019). Além disso, o artigo 27 da LINDB introduz a noção de compensação em casos de benefícios indevidos ou danos injustos, permitindo que a Administração e os particulares encontrem soluções equilibradas e eficazes para situações complexas (Brasil, 2018).

Outro avanço importante está contido no artigo 28 da LINDB, que estabelece que a responsabilização dos gestores públicos deve considerar as dificuldades reais da administração

e os desafios enfrentados na tomada de decisões. Tal previsão visa estimular uma atuação mais ousada e inovadora dos gestores públicos, sem o receio de punições automáticas, desde que haja motivação adequada e transparência no processo decisório (Brasil, 2018; TCU, 2023).

Na prática, essas disposições têm fomentado a utilização da mediação como ferramenta para o aperfeiçoamento da gestão pública. Órgãos como a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), e o Tribunal de Contas da União (TCU), com a criação da SecexConsenso, vêm desempenhando papel central na consolidação da cultura da consensualidade na Administração Pública (Barbosa *et al*, 2023; Melo, 2022).

A experiência da SecexConsenso, conforme ilustrado pelo primeiro acordo de solução consensual do TCU, demonstra que a mediação pode gerar resultados positivos para o interesse público. O caso envolvendo contratos de energia de reserva resultou em uma economia significativa para os cofres públicos, ao mesmo tempo em que garantiu a continuidade da prestação do serviço de maneira adequada e eficiente (Barbosa *et al*, 2023; Sarlet, 2019). A atuação do TCU nesse contexto evidencia a importância da mediação como mecanismo para aprimorar a governança pública e fortalecer a relação entre o Estado e os administrados.

Dessa forma, a mediação na Administração Pública, à luz da LINDB, configura-se como um instrumento de governança capaz de promover soluções céleres, eficazes e menos onerosas, sem comprometer os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público. A adoção progressiva desse mecanismo por diferentes entes públicos demonstra sua viabilidade e relevância para a modernização da gestão pública no Brasil.

3 APLICABILIDADE DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

3.1 Ministério Público Federal

O Ministério Público passou por uma significativa mudança de paradigma na atuação institucional, refletindo a adaptação da instituição às transformações sociais e jurídicas contemporâneas. Tradicionalmente, o Ministério Público desempenha um papel essencial na fiscalização da lei e na promoção da justiça, assumindo uma postura predominantemente litigiosa. No entanto, frente da crescente judicialização de conflitos e da busca por alternativas mais eficazes e céleres para a resolução de controvérsias, a mediação surge como um instrumento estratégico para fortalecer a função resolutiva do órgão (CNMP, 2015).

A adoção da mediação pelo Ministério Público está fundamentada na necessidade de promoção do acesso à justiça de maneira mais eficiente e participativa. A mediação possibilita

uma atuação mais próxima da sociedade, garantindo soluções consensuais que respeitem os interesses de todas as partes envolvidas. Dessa forma, o Ministério Público passa a atuar não apenas como fiscal da legalidade, mas também como agente de pacificação social, auxiliando na construção de acordos que atendam tanto às demandas individuais quanto aos interesses difusos e coletivos (CNMP, 2015; Oliveira, 2021).

Outro aspecto crucial dessa transformação institucional é a eficiência na solução de conflitos coletivos. O Ministério Público, frequentemente envolvido em litígios complexos que envolvem direitos fundamentais como meio ambiente, saúde e defesa do consumidor, encontra na mediação uma alternativa viável para evitar a morosidade do Judiciário e buscar soluções mais ágeis e adequadas às necessidades da coletividade (Silva, 2020). Nesse contexto, a mediação proporciona maior flexibilidade na negociação de interesses, promovendo acordos sustentáveis e legitimados pela participação ativa dos envolvidos.

A Resolução CNMP nº 118/2014 estabelece as diretrizes para a implementação da mediação no Ministério Público, consolidando a prática mediativa como um instrumento normativo a ser utilizado pelos membros da instituição. Essa normatização reforça a importância da capacitação contínua dos promotores e procuradores, permitindo que desenvolvam competências técnicas necessárias para a condução de diálogos eficazes e para a construção de soluções colaborativas que respeitem o interesse público (CNMP, 2015; Costa, 2019).

Além disso, a adoção da mediação reflete uma mudança cultural dentro da instituição, incentivando uma postura mais proativa e preventiva. Ao invés de atuar apenas de forma repressiva e contenciosa, o Ministério Público passa a exercer uma função orientadora, promovendo o diálogo interinstitucional e colaborando com a Administração Pública para evitar litígios desnecessários (CNMP, 2015). Assim, a mediação contribui para a redução da litigiosidade, permitindo que recursos públicos sejam utilizados de maneira mais eficiente e promovendo maior segurança jurídica para todas as partes envolvidas.

Por fim, o fortalecimento da mediação no âmbito do Ministério Público demanda uma reestruturação organizacional e a criação de espaços institucionais que facilitem sua aplicação prática. Iniciativas como a capacitação de membros da instituição e a promoção de campanhas de conscientização sobre os benefícios da mediação são fundamentais para consolidar essa mudança de paradigma e garantir sua efetiva implementação (Oliveira, 2021).

Dessa maneira, a introdução da mediação na atuação do Ministério Público não apenas amplia as possibilidades de resolução de conflitos, mas também reafirma seu compromisso com a construção de uma justiça mais acessível, participativa e eficiente. O uso da mediação pelo

Ministério Público tem se consolidado por meio de casos concretos que demonstram sua eficácia na solução de conflitos complexos, especialmente em áreas de alta sensibilidade social, como questões ambientais, de consumo, e de direitos coletivos. A experiência prática mostra que a mediação conduzida pelo MP contribui significativamente para a pacificação social e a efetividade das políticas públicas, promovendo soluções consensuais que atendem tanto aos interesses coletivos quanto aos direitos individuais.

3.2 Exemplo da Atuação do Ministério Público na Mediação Familiar na Comarca de São João Batista (SC)

A mediação familiar tem se consolidado como um mecanismo eficaz para resolução de conflitos que envolvem menores e incapazes, nos quais a atuação do Ministério Público (MP) é indispensável. Na Comarca de São João Batista (SC), um estudo realizado em 2018 analisou 186 casos de mediação judicial em ações de divórcio, guarda, alimentos e dissolução de união estável, destacando a relevância do MP na fiscalização dos acordos e na proteção de partes vulneráveis (Oliveira; Stacciarini, 2021).

Os dados indicaram que 78% dos acordos de alimentos foram homologados sem necessidade de intervenção ministerial, enquanto 22% exigiram ajustes para garantir valores adequados à manutenção das crianças. Nas ações de guarda, o MP interveio em 45% dos casos, corrigindo situações que poderiam comprometer a convivência familiar, como a separação de irmãos. Além disso, em 12% dos casos de dissolução de união estável e divórcio, o MP atuou para impedir renúncias indevidas a direitos, como a troca de pensões alimentícias por bens patrimoniais, prática vedada pelo Código Civil (art. 1.707).

A atuação do MP transcendeu a fiscalização jurídica, promovendo o diálogo entre as partes e incentivando soluções consensuais. Iniciativas como o Grupo de Apoio e Reflexão (GAR), promovido pelo Ministério Público de Santa Catarina, fortaleceram a comunicação entre pais separados, reforçando que a dissolução da conjugalidade não deve prejudicar a parentalidade (Montenegro Filho, 2010). Essas ações demonstram a importância de prevenir o desgaste emocional e judicial das famílias, priorizando a reconstrução de vínculos por meio da mediação.

Esse exemplo evidencia que a mediação familiar, quando articulada com a atuação proativa do MP, não apenas resolve disputas de forma célere, mas também assegura a proteção de direitos fundamentais, especialmente de menores. Assim, a mediação reafirma o papel do Ministério Público como agente de pacificação social, contribuindo para a redução da litigiosidade e a promoção de soluções sustentáveis e juridicamente válidas.

3.3 A experiências do MP com mediação sanitária

Outro caso que ilustra o dado movimento é a adoção da mediação sanitária pelo Ministério Público que ocorre em um contexto de crescente judicialização da saúde no Brasil, fenômeno que tem impactado significativamente a gestão pública e a efetividade das políticas sanitárias. O número elevado de demandas judiciais tem imposto desafios à administração do Sistema Único de Saúde (SUS), resultando em decisões judiciais que, muitas vezes, desconsideram a capacidade orçamentária dos entes federativos e desestruturam a lógica de planejamento dos serviços públicos de saúde (Assis, 2016; Santos, 2015).

Nesse cenário, a mediação sanitária emerge como uma estratégia inovadora para a resolução de conflitos, permitindo que o Ministério Público atue de forma mais resolutiva e preventiva, evitando a necessidade de judicialização excessiva (Souza, 2017).

A experiência da mediação sanitária tem se expandido por diferentes unidades do Ministério Público, especialmente em estados como Minas Gerais, São Paulo e Paraná, onde projetos piloto demonstraram sua viabilidade e efetividade. O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) tem se destacado na implementação dessa abordagem, adotando a mediação como um instrumento de governança e fortalecimento do diálogo interinstitucional. A atuação do MPMG envolve a mediação de conflitos relacionados à alocação de leitos hospitalares, fornecimento de medicamentos de alto custo e regulação de atendimentos especializados. Segundo dados apresentados no artigo, as ações mediadas pelo MP resultaram em um índice de resolução consensual superior a 60%, reduzindo significativamente o número de ações judiciais na área da saúde (Assis, 2016; Lima, 2018).

Em São Paulo, o Ministério Público Estadual (MPSP) tem utilizado a mediação sanitária para lidar com conflitos envolvendo hospitais públicos e privados, visando garantir a continuidade da prestação de serviços sem comprometer o planejamento orçamentário do Estado. Uma das estratégias adotadas é a negociação de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), permitindo que as partes envolvidas cheguem a soluções equilibradas sem recorrer ao litígio judicial (Assis, 2016; Santos, 2015).

No Paraná, a Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública tem desempenhado um papel central na implementação da mediação sanitária, utilizando esse método para solucionar demandas individuais e coletivas relacionadas à falta de insumos, equipamentos hospitalares e contratação de profissionais da saúde. Nas comarcas onde a mediação foi aplicada, houve uma redução de aproximadamente 40% nas demandas judiciais sobre saúde,

demonstrando a eficácia desse modelo para a pacificação dos conflitos sanitários (Souza, 2017; Lima, 2018).

Além da redução da judicialização, a mediação sanitária tem promovido a construção de diálogo institucional mais qualificado entre gestores públicos, usuários do SUS e o próprio Ministério Público. A metodologia adotada prevê reuniões periódicas entre os envolvidos, com a participação de técnicos da saúde, representantes da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, buscando estabelecer soluções sustentáveis e viáveis para a administração pública (Assis, 2016; Santos, 2015). Segundo Souza (2017), essa abordagem fortalece a governança sanitária ao permitir que os conflitos sejam solucionados de maneira consensual, sem comprometer o planejamento e a alocação de recursos do sistema de saúde.

A adoção da mediação sanitária pelo Ministério Público reflete uma mudança de paradigma na atuação da instituição, que passa a priorizar mecanismos de resolução de conflitos baseados no consenso e na corresponsabilização dos atores envolvidos. Essa transformação exige dos membros do MP uma qualificação técnica mais aprofundada na área da saúde, permitindo que atuem de forma eficiente e embasada na realidade do SUS. Dessa forma, o Ministério Público deixa de ser apenas um demandante contencioso para se tornar um facilitador na construção de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis (Santos, 2015; Lima, 2018).

Outro aspecto relevante da mediação sanitária é sua contribuição para a implementação de uma cultura institucional voltada à cooperação e ao diálogo. Ao priorizar a resolução consensual de conflitos, o Ministério Público reduz a litigiosidade e promove maior estabilidade na gestão do sistema de saúde, permitindo que os recursos públicos sejam empregados de forma mais eficiente e planejada. Essa transformação institucional não apenas aprimora a governança do SUS, mas também reforça a legitimidade do MP como órgão de defesa dos direitos fundamentais (Souza, 2017; Assis, 2016).

Portanto, a experiência da mediação sanitária no Brasil praticada a partir de esforços do MP demonstra que a adoção de práticas consensuais pode fortalecer a governança pública, melhorar a gestão dos recursos do SUS e garantir maior efetividade na prestação dos serviços de saúde. A expansão dessa abordagem para outras unidades do Ministério Público e sua institucionalização como método preferencial para a resolução de conflitos sanitários representam um avanço significativo na busca por um sistema de saúde mais eficiente e acessível.

4 ANÁLISE DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELA 31ª PJE E A POSSIBILIDADE DA CÂMARA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

4.1 Contextualização das Ações Civis Públicas

A 31ª Promotoria de Justiça Especializada (PJE) do Ministério Público do Estado do Maranhão desempenha papel relevante na tutela de direitos coletivos e difusos, com ênfase nas questões de segurança pública e controle externo da atividade policial. Sua competência envolve a fiscalização de órgãos como delegacias especializadas, institutos de perícia oficial e outras repartições ligadas à persecução penal, cumprindo, assim, a missão constitucional de defesa da ordem jurídica e de interesses sociais relevantes (CNMP, 2015).

No cenário contemporâneo, nota-se uma crescente preocupação com a judicialização de demandas estruturais: reformas em prédios públicos, adequações sanitárias e contratações de pessoal para atender serviços essenciais (Costa, 2019). Esse quadro reflete o fato de que, muitas vezes, a administração pública não consegue responder a tempo às necessidades de infraestrutura ou de gestão, fazendo com que o Ministério Público ajuíze Ações Civis Públicas (ACPs) buscando reparação ou compelindo o ente estatal a cumprir suas obrigações (Mazzilli, 2018).

Nesse sentido, as demandas coletivas promovidas pela 31ª PJE demonstram um caráter multidimensional: além de buscarem soluções técnicas (por exemplo, realização de obras, aquisição de equipamentos e definição de cronogramas), envolvem negociações financeiras, orçamentárias e administrativas. À luz disso, abre-se a perspectiva de fomentar a mediação e a conciliação nesses casos, sobretudo porque esses conflitos coletivos não se restringem à figura de um réu e um autor convencionais, mas incluem vários interessados (associações de servidores, órgãos públicos de fiscalização etc.) (Freitas, 2007).

Nesse contexto, insere-se a proposta de analisar como a resolução consensual pode fornecer caminhos eficazes para a execução das decisões judiciais, na medida em que os métodos autocompositivos, quando amparados por uma hermenêutica dialógica, reforçam a legitimidade das soluções e simplificam a sua implementação (Habermas, 2004). As tentativas de acordo em algumas dessas ACPs sinalizam uma possível mudança de paradigma na atuação ministerial: do enfoque estritamente contencioso, para a exploração de alternativas cooperativas e comunicativas, sintonizadas com o princípio da eficiência e a necessidade de participação ativa dos envolvidos (CNMP, 2015; Silva, 2023).

Dessa forma, antes de se adentrar nos detalhes de cada demanda, é importante pontuar que todas as ações aqui discutidas, ajuizadas pela 31ª PJE, giram em torno de melhorias

estruturais e gerenciais em unidades ligadas à segurança pública, bem como de adequações nas condições de trabalho e saúde dos servidores. A análise das especificidades de cada processo servirá de base para refletir sobre a viabilidade de criar uma Câmara de Mediação/Conciliação no âmbito do Ministério Público Estadual, para aprimorar a resposta institucional em demandas de grande impacto social.

4.2 Descrição Sintética das Ações Cíveis Públicas Ajuizadas pela 31ª PJE

Dentre os processos identificados, destacam-se os relacionados a deficiências graves no Instituto de Genética Forense (IGF)¹ e no Instituto Laboratorial de Análises Forenses (ILAF)², nos quais se verificam instalações elétricas precárias, infiltrações e falta de equipamentos indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços periciais. Em ação voltada aos plantões centrais da região metropolitana de São Luís³, aduz-se a existência de problemas de infiltração, carência de espaços adequados e insuficiência de recursos, culminando na celebração de acordos judiciais com prazos para conclusão das reformas, sob pena de aplicação de multas (Silva, 2023).

Por outro lado, evidenciam-se processos de maior envergadura operacional, como aquele concernente ao déficit de efetivo na Polícia Civil⁴, em que o Ministério Público sustenta a necessidade de convocação de concursados e melhor alocação de recursos humanos, bem como a adequada estruturação das delegacias e departamentos especializados (Mazzilli, 2018).

Há, ainda, a ACP referente ao Instituto Médico Legal (IML)⁵ pautada na observância de normas sanitárias e de medicina do trabalho, com alegações de riscos aos servidores e ao público em virtude da ausência de um sistema efetivo de esterilização de instrumentos (Costa, 2019).

Em todos esses casos, verifica-se não apenas a busca por tutela judicial repressiva, mas também a possibilidade de encaminhamento consensual, seja por meio da apresentação de cronogramas e compromissos de reforma, seja pela mediação de prazos e condições para regularização das omissões administrativas (CNMP, 2015).

A análise conjunta dessas ações, portanto, evidencia um quadro de precariedade estrutural comum a diversos órgãos vinculados à segurança pública, o que reforça a pertinência de soluções comunicativas e participativas, alinhadas à perspectiva habermasiana de

¹ Processo nº 0879516-77.2023.8.10.0001

² Processo nº 0840833-34.2024.8.10.0001

³ Processo nº 0826982-25.2024.8.10.0001

⁴ Processo nº 0844670-34.2023.8.10.0001

⁵ Processo nº 0861560-82.2022.8.10.0001

legitimidade derivada do discurso e do entendimento mútuo (Habermas, 2004). Tal constatação corrobora a hipótese de que a mediação e a conciliação se constituem em ferramentas aptas a agilizar a execução das medidas acordadas, facilitando a governança pública e reduzindo conflitos prolongados entre o Estado e a sociedade civil (Freitas, 2007; Silva, 2023).

4.3 Análise Crítica dos Aspectos Processuais e a Perspectiva da Consensualidade

A tramitação dos processos ajuizados pela 31ª PJE revela uma tensão recorrente entre, de um lado, a via judicial tradicional, caracterizada por despachos, contestações, perícias e eventuais execuções forçadas, e, de outro, a possibilidade de adoção de mecanismos voltados à autocomposição. Em alguns casos, o próprio Judiciário impulsiona a solução consensual por meio de audiências de conciliação, impondo prazos para apresentação de cronogramas de obras ou para a regularização de déficits de pessoal. Contudo, ainda persiste uma considerável resistência por parte dos entes públicos quando se trata de assumir compromissos mais objetivos sobre prazos e recursos financeiros (Silva, 2023).

Verifica-se que em processos como o relativo à reforma de plantões centrais, houve formalização de acordo judicial, com fixação de data-limite e previsão de multa em caso de descumprimento, sinalizando o reconhecimento de que a consensualidade pode atuar como atalho para a efetividade dos direitos tutelados (Mazzilli, 2018).

Entretanto, em outros, como no concernente à adequação de instalações laboratoriais, observa-se a dificuldade do Estado em responder tempestivamente às solicitações do Juízo e do Ministério Público, implicando a reiteração de despachos e a ameaça de sanções mais gravosas (Costa, 2019).

Na perspectiva teórica, a Teoria do Agir Comunicativo, proposta por Habermas (2004), ilumina a importância de se buscar procedimentos de interação que privilegiem o entendimento mútuo, em detrimento de uma racionalidade meramente instrumental. Em outras palavras, a legitimidade das decisões, sobretudo nas demandas estruturais que afetam setores sensíveis como a segurança pública, reside não apenas no comando judicial, mas também na qualidade argumentativa e participativa do processo decisório (Bettin, 2021). Nessa linha, a Lei de Mediação e as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, em especial a CNMP nº 118/2014, endossam o papel de métodos autocompositivos como meio de conferir maior eficiência e celeridade na resolução de conflitos de massa.

Os entraves observados decorrem, em boa medida, da cultura administrativa ainda presa à burocracia e à dificuldade de estabelecer diálogo efetivo entre o ente público demandado e o Ministério Público. Tal panorama reflete o que Habermas (1997) denomina “colonização

do mundo da vida” pelos sistemas, na medida em que a burocracia e as limitações orçamentárias tendem a sufocar soluções colaborativas e participativas. O resultado prático, não raro, é a judicialização continuada e a lentidão na implementação de medidas concretas.

A tentativa de instaurar uma lógica de consenso também deve levar em conta aspectos institucionais do Ministério Público, o qual, segundo Freitas (2007), está constitucionalmente investido de poder requisitório e, por vezes, assume uma postura essencialmente punitiva. Embora tal característica seja indispensável para a efetiva defesa da ordem jurídica, é igualmente fundamental que o MP desenvolva capacidades de negociação e mediação, notadamente em situações que exigem políticas públicas estruturantes (CNMP, 2015). É nessa seara que se insere a discussão sobre a criação de uma Câmara de Mediação/Conciliação no âmbito do MPMA, a qual poderia fornecer um espaço formal para a discussão de cláusulas, prazos e garantias no cumprimento de obrigações de fazer (Silva, 2023).

Em suma, a análise dos aspectos processuais evidenciados nas ACPs sob responsabilidade da 31ª PJE indica a coexistência de mecanismos consensuais e contenciosos, ao mesmo tempo em que a perspectiva teórica reforça a pertinência de aprofundar o emprego de métodos dialógicos. Dessa forma, a consensualidade surge não só como alternativa de desjudicialização, mas como uma via legítima de pactuação de compromissos que possam transformar a realidade deficitária das unidades estatais envolvidas, atrelando o discurso jurídico à eficiência administrativa e à responsabilidade orçamentária (Habermas, 2004; Silva, 2023).

4.4 Caminhos para a Criação de uma Câmara de Mediação no MPMA

O balanço dos processos sob a responsabilidade da 31ª PJE, aliado às reflexões teóricas acerca da racionalidade comunicativa e da consensualidade, indica a pertinência de se avançar na institucionalização de mecanismos de autocomposição dentro do próprio Ministério Público. Para além do uso pontual de audiências de conciliação, faz-se crucial a constituição de um órgão ou instância formal que estimule e coordene acordos em demandas coletivas, em especial aquelas com alto impacto social e orçamentário (CNMP, 2015; Silva, 2023).

Sob a ótica normativa, a Lei de Mediação, bem como as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, conferem amparo à criação de estruturas capazes de promover o diálogo entre o ente público demandado e o Ministério Público, instando as partes a celebrarem compromissos devidamente motivados e convalidados em juízo (Costa, 2019). Nessa senda, a Câmara de Mediação no âmbito do MPMA se colocaria como foro institucional para o enfrentamento de conflitos difusos, reunindo promotores de justiça, técnicos

especializados e, conforme a natureza da demanda, representantes do Executivo ou de associações de classe.

A experiência de outros estados ilustra como iniciativas similares podem gerar resultados práticos. Em casos envolvendo a judicialização de políticas de saúde, por exemplo, a mediação interinstitucional conduzida pelo Ministério Público trouxe acordos sobre a alocação de recursos e o fornecimento de medicamentos de alto custo (Santos, 2015).

Essa mesma lógica se aplicaria aos processos analisados, em que a definição de cronogramas de obras, aquisição de equipamentos e contratação de pessoal prescinde da mera decisão judicial para tornar-se efetiva, demandando envolvimento direto dos gestores públicos em discussões técnicas e financeiras (Freitas, 2007; Silva, 2023).

No caso das Ações Civis Públicas discutidas ao longo deste capítulo, a Câmara poderia atuar como instância de resolução preliminar, onde o Ministério Público, antes de judicializar (ou mesmo após instaurar a demanda), convidaria o órgão estadual competente para negociar termos e prazos. Para além disso, nos processos já em curso, a Câmara serviria para monitorar o cumprimento dos acordos, conferindo maior legitimidade às soluções ali pactuadas (Habermas, 1997; 2004).

Em outras palavras, a consolidação dessa estrutura interna potencializaria a implementação efetiva das decisões, ao mesmo tempo em que mitigaria resistências burocráticas, pois o diálogo passaria a ser fomentado de forma oficial e articulada.

Entre os benefícios esperados, destacam-se a aceleração das execuções de obrigações de fazer, por exemplo, na reforma dos plantões centrais ou na reestruturação do Instituto de Genética Forense, e a redução de embates prolongados acerca de recursos orçamentários, dado que as secretarias envolvidas participariam de modo ativo das tratativas (Costa, 2019).

Com isso, a atuação judicial do MP passaria a refletir uma abordagem preventivo-negociada, sem prejuízo de sua função clássica de guardião da legalidade. Em última análise, tal arranjo institucional, ao privilegiar a comunicação e a construção conjunta de soluções, estaria em consonância com a teoria habermasiana do discurso e da validade, reforçando a legitimidade democrática dos acordos e a concretização dos direitos coletivos envolvidos (Habermas, 2004; Bettin, 2021).

Nesse panorama, o passo subsequente consistiria em formalizar tal proposta no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, seja mediante provimento do Procurador-Geral de Justiça, seja pela edição de ato normativo específico. Ao contemplar regras claras para a adesão voluntária das partes e a delimitação das matérias passíveis de acordo, a Câmara

ganharia eficácia e previsibilidade, facilitando o engajamento dos órgãos estaduais competentes.

Dessa forma, as experiências pontuais de conciliação verificadas em algumas ACPs deixariam de ser soluções casuísticas e se converteriam em política institucional de resolução adequada de conflitos, alinhada ao interesse público primário e às diretrizes constitucionais de eficiência e participação (CNMP, 2015; Silva, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida confirma que, com base na “Teoria do Agir Comunicativo” de Habermas, a mediação se reafirma como uma alternativa legítima ao modelo adversarial, promovendo consensos racionais por meio do diálogo e da participação ativa das partes. A pesquisa demonstrou que a adoção da mediação no sistema jurídico brasileiro tem potencial para legitimar acordos e reduzir a sobrecarga dos tribunais, contribuindo para uma justiça mais democrática e participativa.

O problema da pesquisa, que questionou como a mediação pode ser institucionalizada no Brasil para ampliar sua legitimidade e eficácia, encontra resposta na articulação entre teoria e prática. A mediação, ao priorizar o entendimento mútuo e a participação ativa dos cidadãos, demonstra ser um instrumento viável para a desjudicialização de conflitos e para o fortalecimento da governança colaborativa. As experiências analisadas no Poder Judiciário, na Administração Pública e na atuação do Ministério Público evidenciam que mecanismos autocompositivos possibilitam a elaboração de soluções consensuais que atendem tanto aos interesses individuais quanto aos coletivos.

Embora a mediação judicial e a extrajudicial possuam características específicas, ambas compartilham fundamentos essenciais, como a autonomia das partes, a imparcialidade do mediador e a restauração do diálogo. Nesse contexto, a proposta de criação de uma Câmara de Mediação no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão surge como um caminho promissor para institucionalizar práticas que superem barreiras burocráticas e culturais, promovendo maior eficiência administrativa e legitimidade nas decisões.

Portanto, a mediação não se limita a ser um método resolutivo, mas se configura como um mecanismo de transformação social, capaz de reconstruir relações, fortalecer a transparência e ampliar o acesso à justiça. Ao integrar teoria e prática, esta pesquisa contribui para o debate sobre a modernização dos instrumentos de resolução de conflitos e aponta para a necessidade de uma reformulação normativa e cultural que valorize o diálogo como pilar central na construção de uma sociedade mais justa, democrática e participativa.

6 REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Nadja Marie. Mediation in Civil Procedure – A Comparative Perspective. In: DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. (Eds.). **Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy**. The University of Michigan Press, 2006.

ALMEIDA, Diogo A. PANTOJA, Fernanda M. Natureza da Mediação de Conflitos. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Coord.). **Mediação de Conflitos: para Iniciantes, praticantes e docentes**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

ASSIS, Gilmar de. Mediação Sanitária: Direito, Saúde e Cidadania. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Tendências em Direitos Fundamentais: Possibilidades de Atuação do Ministério Público**, v. 1, Brasília: CNMP, 2016.

BARBOSA, José Aristóbulo Caldas Fiquene (representante); SOUZA, Carolina; MILONE, Constância; MOREIRA SILVA LOBO, Débora Castilho; VARSANO, Gabriela; VELÁSQUEZ FINS, Ian. **Um passo além: o Tribunal de Contas da União na solução consensual dos conflitos com a administração pública**. Rio de Janeiro, 2023. Monografia qualificada em terceiro lugar no Prêmio Guilherme Palmeira, do Tribunal de Contas da União.

BETTIN, Marco. **A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas: bases conceituais**. São Paulo: Edições EACH, 2021.

BRAGA NETO, Adolfo. Mediação de Conflitos: Conceitos e Técnicas. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. São Paulo: Ed. GEN, 2020.

BRASIL. **Código de Processo Civil** (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro** (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com alterações da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. **Lei de Mediação** (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

CARVALHO, L. F. **A LINDB e os novos desafios da gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 25 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

COSTA, R. A. **A mediação no Ministério Público: desafios e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2019.

FREITAS, Juarez. **Consensualidade Administrativa e Controle Judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalidade**, volume I. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação: ensaios filosóficos**. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à LINDB reformada: segurança jurídica e decisão administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LIMA, Maria Cecília. **Gestão Pública da Saúde e o Papel do Ministério Público na Mediação de Conflitos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MELO, I. **Mediação e Administração Pública: caminhos para uma governança consensual**. Brasília: Fórum, 2022.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Código de Processo Civil comentado e interpretado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, M. C. **A função resolutiva do Ministério Público e os métodos autocompositivos de conflitos**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVEIRA, Suelen Cristina de; STACCIARINI, Samantha. **Mediação Familiar Presencial e Atuação do Ministério Público na Comarca de São João Batista “Antes da Pandemia”**. **Revista da UNIFEBA**: Edição Especial Direitos Humanos, n. 25, 2021. ISSN 1679-8708.

SARLET, I. W. **Direitos fundamentais e consensualidade na gestão pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SANTOS, João Pedro. **A Judicialização da Saúde e a Construção de Alternativas Extrajudiciais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, J. P. **Mediação e a tutela coletiva de direitos: perspectivas no Ministério Público brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SILVA, Noralei Roberta Nery da. Mediação como uma forma dialogal de resolução de conflitos. **Revista Jurídica OAB Tatuapé**, v. 3, n. 3, p. 1-16, set. 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/artigo%20Adolfo_mediacao_contexto_familiar_revsita_iob_11.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

SOUZA, Raquel Pacheco Ribeiro. **O Ministério Público e a mediação**. 2012. Entrevista concedida ao Portal do Instituto Brasileiro de Direito de Família. Disponível em: <https://ibdfam.jusbrasil.com.br/noticias/123897709/o-ministerio-publico-e-a-mediacao>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SOUZA, Ricardo Tavares de. **Direito à Saúde e Resolução Consensual de Conflitos: o papel do MP na construção de soluções efetivas**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de atividades da SecexConsenso**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=ANEXO_SGT:ANEXOS:0::NO:1:P1_COD_ITEM:41. Acesso em: 25 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TCU investe em soluções consensuais de conflitos para temas de grande relevância**. Portal TCU, 2023. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2025.