

A Mediação na Administração Pública: Implementação nos Países Baixos e Aplicabilidade no Brasil

The Mediation in Public Administration: Implementation in the Netherlands and Applicability in Brazil

CARMELA MARCUZZO DO CANTO CAVALHEIRO¹

Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).

RAFAEL MARTINS COSTA MOREIRA²

Escola Superior da Magistratura Federal no Rio Grande do Sul.

RESUMO: A complexidade da administração pública hodierna demanda formas céleres de solução de conflitos extrajudiciais, como a mediação. Por essa razão, a comunidade internacional, por meio da Carta das Nações Unidas, fomenta o uso da mediação também entre particulares e administração pública. A informalidade desse mecanismo o torna adaptável a diferentes realidades, como a dos Países Baixos e a do Brasil. O estudo comparativo corrobora o entendimento sobre os benefícios da mediação para o cidadão. Tanto os Países Baixos, por meio da “Wet bevordering Mediation”, publicada em 13 de julho de 2016, como o Brasil, com a Lei de Mediação, Lei n 13.140, de 26 de junho de 2015, contam com legislação especial sobre o tema. Não obstante, a existência de um marco legal não garante a implementação da mediação de forma semelhante em ambos os ordenamentos. Existe uma política pública neerlandesa coordenada e eficiente para conduzir o uso da mediação, enquanto, no Brasil, há excessiva normatização, mas a cultura necessita ser modificada. Na realidade brasileira, deve haver uma mudança na atitude e participação do cidadão na administração pública para que a mediação de fato se consolide.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública; Brasil; mediação; Países Baixos.

SUMMARY: Today, the complexity of public administration demands rapid ways of solving extra-judicial conflicts, such as mediation. For this reason, the international community, through the Charter of the United Nations encourages the use of mediation also between individuals and public administration. The unofficial style of this mechanism makes it compliant to different realities, such as the Netherlands and Brazil. The comparative study corroborates the understanding of the benefits of mediation for the citizen. Both the Netherlands, *Wet bevordering Mediation*, was published on 13th July 2016, and Brazil, the Brazilian Mediation Act Law, n 13.140 of June 26th, 2015, have adopted special laws targeting the issue. However, mediation legal framework means that each system has

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8407-0676>>.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5173-8695>>.

developed different ways of implementing such choices. The coordinate and efficient Dutch public policy has been prepared to guide the use of mediation. While, the culture of excessive regulation in Brazil needs change. In the Brazilian context, shifting the attitude and participation of the citizen is required in order to carry out mediation.

KEYWORDS: Brazil; mediation; Public Administration; The Netherlands.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A mediação nos Países Baixos; 1.1 A mediação da administração pública nos Países Baixos; 1.2 Mediação, Países Baixos, caso concreto; 1.3 A mediação na comunidade internacional; 2 A mediação e a administração pública no Brasil; 2.1 Brasil, administração pública e situações fáticas; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A mediação é uma forma alternativa de solução de conflitos em que prevalecem os princípios da informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade, independência e autonomia das partes. Em razão do maior protagonismo que a mediação confere às partes para negociarem, existe incentivo por parte do ordenamento jurídico de diferentes países para o seu uso como método de solução de conflitos. Tanto nos ordenamentos jurídicos dos Estados como no contexto internacional, os métodos alternativos de solução de litígios são fomentados em preferência a meios judiciais. Para este artigo, a metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, com base no método dedutivo a fim de realizar a abordagem comparada da mediação na administração pública nos Países Baixos e no Brasil.

Os métodos de resolução extrajudicial de conflitos, em específico a mediação, surgem na década de 1960 e possuem grande relevância nos Estados Unidos. A crise do *welfare state*, o estado do bem-estar social, fomentou o emprego de novas formas de solução de controvérsias em consonância com a maior autonomia do sujeito (Rogerio; Dias, 2008, p. 16). Historicamente, houve um aumento significativo da mediação na década de 80. A partir desse período, a mediação passa a ser utilizada em diferentes âmbitos, público e privado, para conflitos nas áreas da política, família, vizinhança e pessoa jurídica (Six, 1990, p. 5).

Existe consenso acerca de que modos alternativos diminuem incertezas, reduzem custos, são mais dinâmicos, céleres e eficientes (Amaral Júnior, 2008, p. 62) – além de trazerem um maior protagonismo entre as partes. Por essa razão, a mediação tem sido alvo de debate e incentivo por diferentes países. O maior protagonismo exercido pelas partes nos processos decisórios alternativos aumenta a confiança com relação a esses métodos. A mediação adquire relevância para a comunidade internacional,

como demonstra a Carta das Nações Unidas/ONU, Capítulo VI sobre a Solução Pacífica de Controvérsias:

As partes, numa controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha (art. 33.1, cap. VI) (Carta das Nações Unidas, 1945)

É fato que, em âmbito internacional, a mediação é estimulada em negociações comerciais desde *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* - na sigla em inglês, os Acordos Gerais sobre Tarifas e Comércio. Na esfera internacional, o sistema de solução de controvérsias pode ocorrer pela forma jurisdicional ou por intermédio de mecanismos alternativos como a mediação. Em negociações multilaterais como no GATT, os negociadores são fomentados a utilizarem a mediação (Amaral Júnior, 2008, p. 96).

A adoção da mediação como profícuo sistema de solução de controvérsias no âmbito das organizações internacionais, multilaterais e bilaterais é observada como forma eficiente de solução de litígios. O estímulo ao uso da mediação em ordenamentos jurídicos internos está em consonância com condutas fomentadas no direito internacional.

Nesse sentido, a mediação é estimulada em Estados com origens históricas e sistemas jurídicos distintos, como no caso do Brasil e dos Países Baixos. O caráter célere e dinâmico dessa forma de solução de controvérsias demonstra que a mediação pode ser adaptada a distintas culturas, a ordenamentos jurídicos e a sistemas de governo. Não obstante as diferenças entre Estados, há consenso sobre o fato de a mediação ser um importante mecanismo para evitar a formalidade e a maior duração de um processo judicial.

O caráter informal da mediação é *conditio sine qua non* para que seu uso tenha recebido estímulo por parte de ordenamentos jurídicos tão díspares como dos Países Baixos e do Brasil. Uma das características desse método é a presença de um terceiro, o mediador, que conduz a negociação com o intuito de colaborar para as partes resolverem o conflito. A negociação colaborativa, conforme preconiza o modelo de *Harvard*, determina que a negociação deva atender o interesse das partes e se basear no critério objetivo. Dessa forma, haveria a possibilidade de que ambas as partes tivessem êxito na negociação pela solução do tipo ganha-ganha (Poutré; Boelrijk, 2010, p. 7). O viés pragmático e colaborativo da mediação permite que as partes cheguem a uma solução comum sem a interferência de um terceiro.

A análise do uso da mediação na administração pública em diferentes ordenamentos jurídicos, como nos Países Baixos e no Brasil, demonstra a sua possibilidade de adaptação para distintas realidades. Ainda que sejam Estados bastante diferentes, ambos conferem bastante relevância ao direito público, observando-se que a administração pública é determinante na organização de ambas as sociedades. Como a administração pública desempenha importante função na realidade neerlandesa e brasileira, devem ser analisados mecanismos mais céleres e eficientes em sua aplicação que atendam melhor às demandas dos particulares.

Por essa razão, faz-se importante observar as diferenças no uso da mediação na administração pública de ambos os países. Nos Países Baixos, a pré-mediação é uma etapa relevante como forma de verificar a possibilidade de conduzir a mediação em conformidade com o caso concreto. A pré-mediação é considerada, inclusive, uma forma de se evitar o conflito. Embora a mediação possua um caráter informal, existem formalidades a serem cumpridas, além de ser um procedimento orientado por técnicas de linguagem com o objetivo de solucionar conflitos. Também há um entendimento no próprio ordenamento jurídico em se esgotar primeiro a via administrativa, antes do ingresso com uma ação judicial (Bakker; Schouwenaars, 2013, p. 13).

No caso brasileiro, a análise deve considerar o marco legal da mediação, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que instrumentaliza a autocomposição de conflitos e regulamenta o uso da mediação em que for parte um ente público (Fagúndez; Goulart, 2016, p. 149). Ao mesmo tempo em que o Brasil possui lei especial que disciplina a mediação no âmbito da administração pública, no sistema neerlandês existe uma série de normas que regulamentam o uso da mediação, mas nenhuma tão específica como a do caso brasileiro.

No entanto, nos Países Baixos, o uso da mediação na administração pública é determinado de forma protocolar em que cada etapa é realizada de maneira criteriosa. O sistema neerlandês possui maior efetividade e já é implementado na administração pública com uma maior tradição do que ocorre no Brasil. Nesse sentido, a mediação utilizada na administração pública neerlandesa deve ser estudada com o intuito de verificar as necessárias adequações e especificações em ordenamentos jurídicos diferentes.

1 A MEDIAÇÃO NOS PAÍSES BAIXOS

Antes de observar a utilização da mediação na administração pública nos Países Baixos, faz-se mister ressaltar algumas diferenças conceituais

quanto ao próprio uso da palavra mediação no idioma neerlandês. À primeira vista, parece simples dizer que a palavra neerlandesa *bemiddeling* seria a tradução para a palavra inglesa *mediation*; no entanto, a existência das duas palavras em neerlandês *bemiddeling* e *mediation* demonstra que existe uma diferença conceitual tênue entre ambos os vocábulos.

A partir dos anos 1990, a palavra *mediation* começou a ser usada de forma mais restrita e técnica. Dessa forma, os conceitos de *bemiddeling* e *mediation* passaram a coexistir no ordenamento jurídico neerlandês, sendo que passou a existir a figura do mediador como *bemiddelaar* e o *mediator* (Poutré; Boelrijk, 2010, p. 9). Entretanto, alguns autores neerlandeses não fazem distinção entre ambas as palavras. Essas diferenças são importantes de serem colocadas, pois, em português e no ordenamento jurídico brasileiro, fala-se unicamente na mediação e no mediador que conduz o processo de negociação. Por esse motivo, quando se fala em mediação no ordenamento jurídico pátrio, são englobados ambos os conceitos do idioma neerlandês.

Durante o *bemiddeling*, a função do *bemiddelaar* deve ser contribuir para a eficácia da mediação sem interferir no conteúdo da discussão em específico. Nesse contexto, as partes em conflito necessitam de um terceiro imparcial que contribua para a solução da controvérsia. O uso do *bemiddeling* é aconselhável para casos de discussão entre colegas de trabalho como divergência de opinião, brigas entre vizinhos, discussões entre empregador e empregado, entre locador e locatário como forma de evitar um conflito ainda maior. Segundo esse entendimento, o *bemiddeling* evita que discussões precisem ser levadas a órgãos da administração pública como a polícia, por exemplo. Seria uma forma de solucionar um conflito em âmbito privado sem necessidade de demandar a administração pública (*Ibid.*, p. 10-11).

Não obstante a semelhança no entendimento entre *bemiddeling* e *mediation*, esta última passou a ser usada nos últimos anos de forma metódica e sistemática. Nesse sentido, pode-se notar que o *bemiddeling* é utilizado em âmbito privado, enquanto a *mediation* é a forma de solução extrajudicial para a administração pública. Em decorrência do maior uso da mediação de forma técnica, o Instituto de Mediação Neerlandês, *het Nederlands Mediation Instituut (NMI)*, desenvolveu critérios próprios de aplicação da mediação nos casos concretos. Fundado em 1995, o Instituto de Mediação Neerlandês é referência no uso dessa técnica de solução de conflitos. Em sua sigla neerlandesa, o NMI possui um quadro qualificado de mediadores, os quais devem seguir as normas estabelecidas pelo instituto (Mediation Federatie Nederland).

O NMI descreve a mediação como um conflito que será resolvido com a colaboração de um mediador, sendo este um terceiro independente e imparcial na solução da discussão (Poutré; Boelrijk, 2010, p. 13). A diferença essencial do mediador para advogados e juízes no ordenamento jurídico neerlandês é a de que o mediador não soluciona o conflito nem toma decisões a respeito dele. O mediador deve permanecer neutro ao longo de todo o conflito, mas, simultaneamente, deve ajudar as partes para que cheguem a uma solução. Embora seja imparcial, o mediador pode dar sugestões para que as partes observem o problema por outra perspectiva, auxiliar na formulação de perguntas e verificar aqueles que são interesses comuns e individuais (*Ibid.*, p. 20).

A mediação utilizada na administração pública possui uma menor liberdade de autocomposição do que aquela usada em âmbito privado; todavia, quando aplicada, pode, inclusive, evitar erros no entendimento das normas legais administrativas que possam dar ensejo a um futuro processo judicial. Nesse diapasão, a administração pública deve manter o diálogo com o cidadão já na fase pré-mediação. No caso de instalado o conflito, existe uma formalização extrajudicial do procedimento (Van Wijk; Van Male, 2014, p. 807). Por priorizar as etapas durante a mediação, faz-se necessária uma formalização do procedimento em conformidade com a administração neerlandesa. A inobservância de alguma etapa pode levar ao fracasso da tentativa de solução da controvérsia via mediação; logo, prioriza-se um viés formal no cumprimento das etapas.

1.1 A MEDIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PAÍSES BAIXOS

Embora a mediação seja um processo extrajudicial, existe uma participação do juiz no procedimento em alguns momentos. A proposta de mediação pode vir tanto por parte da administração pública como pelo particular. Se já houver iniciado o processo judicial, sendo a mediação superveniente, o processo será suspenso até que se observem os resultados proferidos pelo mediador. Na fase instrutória, o juiz pode entender que seja um processo que deva ir para a mediação e sugeri-la para as partes em litígio, inclusive durante a própria audiência. Essa decisão do juiz não possui caráter obrigatório, pois a mediação é um procedimento respaldado pelo livre-arbítrio. Nesse momento, existe flexibilidade, pois as partes podem entender *a posteriori* sobre a possibilidade de uma mediação.

Cabe ressaltar que a mediação sofre algumas diferenças quanto ao *modus operandi*, sendo que, em alguns municípios, existem funcionários da própria administração para escutar as partes em conflito, ou pode haver

uma comissão com essa finalidade. Existem pessoas habilitadas para iniciar a mediação a fim de cumprir essa etapa preliminar - mas não seriam ainda os mediadores. Nesse sentido, alguns municípios possuem funcionários para essa primeira etapa e outros a realizam de maneira informal, não possuindo mecanismos mais formalizados para iniciar a mediação (Bakker; Schouwenars, 2013, p. 14).

O fluxograma demonstra algumas etapas do processo administrativo de mediação (figura 1). Dessa forma, torna-se visível que, mesmo no âmbito da administração pública, a mediação preserva seu caráter informal. Esse é um dos modelos, mas o procedimento de mediação pode ter outras etapas também, a depender se já há um processo judicial, sendo esse processo suspenso e enviado para a mediação. O fluxograma indica a oportunidade que a mediação traz para tratar de problemas mais simples entre cidadão e administração pública.

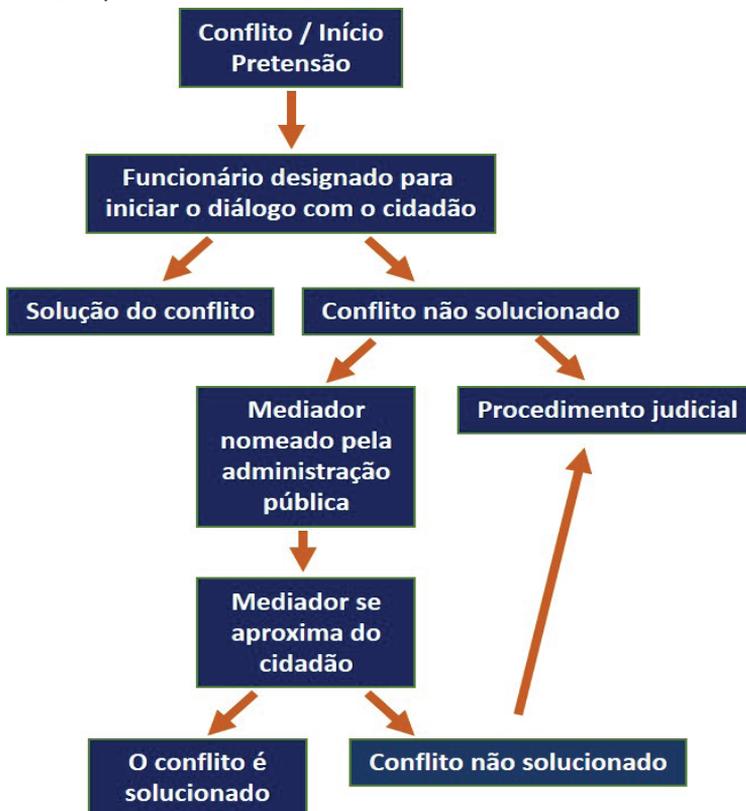


Figura 1: Representação esquemática do fluxo da mediação na administração pública nos Países Baixos (Fonte: Adaptado de Bakker; Schouwenars, 2013, p. 15).

Quando já há um processo judicial e as partes decidem pela mediação, deve ser escolhido o mediador. O funcionário/oficial da mediação do tribunal é chamado, em neerlandês, de *mediation functionaris van het gerecht*. O tribunal possui uma lista de mediadores qualificados para atenderem aquele conflito. Esses mediadores são credenciados pelo *het Nederlands Mediation Instituut* (NMI) (Van Wijk; Van Male, 2014, p. 807). Se, durante o processo, as partes optarem pela mediação, será designado o mediador. No caso de o juiz encaminhar o processo para mediação mediante anuência das partes, então as primeiras duas horas de mediação terão gratuidade de justiça.

Posteriormente, o mediador irá colocar em pauta as principais questões discutidas pelas partes. Esses questionamentos não precisam ser necessariamente de ordem jurídica, e outros temas podem vir à tona para tratar da matéria em litígio. Quando as partes concordam, ainda que parcialmente, é celebrado um acordo em que também é determinada a divisão de custas. Se, após celebrado o acordo, permanecer algum conflito, este será tratado no tribunal administrativo. É importante enfatizar que esses acordos já preveem valores como se fosse uma fase de liquidação (*Ibid.*).

Um dos aspectos mais relevantes da mediação é o protagonismo das partes na solução do próprio conflito. Por essa razão, enfatizam Poutré e Boelrijk (2010, p. 38), “um importante efeito da mediação é fortalecer as partes para que criem um suporte para facilitar o acordo”³. A importância do protagonismo das partes e sua maior celeridade na resolução da controvérsia são fomentadas por meio da recente lei da mediação, como será visto na próxima seção, e concomitantes iniciativas do Ministério da Justiça e da administração pública.

1.2 MEDIAÇÃO, PAÍSES BAIXOS, CASO CONCRETO

Para o melhor entendimento sobre o uso da mediação na administração pública neerlandesa, faz-se mister observar o caso concreto. O caso em tela ilustra possíveis problemas que podem ocorrer durante um procedimento de mediação. Nesse contexto, o objetivo é compreender os aprimoramentos que devem se dar no uso de um mecanismo que está se iniciando

3 “Een belangrijk effect van mediation is dat partijen sterk genoeg worden om de gemaakte afspraken na te komen en ook bij anderen draagvlak te creëren.” (POUTRÉ, Bert la; BOELRIJK, Michael. *Meditation als alternatief: bemiddelingdoor hulp en dienstverleners*. Houten: Bohn van Longhum, 2010)

na administração pública e deve ser incentivado e aperfeiçoado. Na atualidade, a mediação é incentivada para casos menos complexos com o intuito de que causas simples não ingressem no Judiciário.

A mediação pode ser aplicada a qualquer momento: na ocorrência de um aparente conflito, como uma divergência de opinião, sendo solucionado, em sua fase inicial, por meio da mediação. É difícil estabelecer, de forma estrita, quais entornos a mediação pode tomar nos Países Baixos; entretanto, o contexto fático demonstra ser esse meio eficiente para conflitos diversificados – como, por exemplo, a rejeição de uma licença ambiental para construção, porque está em confronto com o plano diretor e os requisitos necessários para o bem-estar conforme memorando municipal⁴. Esse tipo de conflito pode ser viabilizado pela mediação.

Outro caso concreto é acerca de um conflito sobre o pagamento de uma taxa administrativa do imóvel em que o proprietário discorda do valor a ser cobrado pelo inspetor, uma espécie de fiscal, e o conflito foi iniciado no Poder Judiciário. Por meio de um mediador, as partes acordam que o inspetor deveria nomear dois inspetores independentes para calcular o valor da taxa, e o proprietário deveria nomear um inspetor a fim de compararem os respectivos valores. As partes assinam o acordo, no entanto falta a assinatura do mediador (Van Wijk; Van Male, 2014, p. 807).

Após verificar a ausência de assinatura do mediador, o inspetor da administração pública detecta que celebrou o acordo de forma precipitada e não deveria tê-lo feito, então é retomado o recurso para o tribunal. O tribunal declara sua incompetência, sendo proferida uma sentença sem resolução de mérito. O particular requer uma declaração da justiça cível de que foi celebrado um acordo vinculativo entre as partes para realização de cálculo de avaliação complementar referente à taxa (*Ibid.*). Pela via recursal, o processo é decidido junto ao *Hoge Raad*, a Suprema Corte neerlandesa, sendo essa também a última instância para Aruba, Curaçao e São Martinho, ou seja, todos os países que constituem o Reino dos Países Baixos. O acórdão proferido pelo *Hoge Raad* determina que o acordo celebrado na mediação entre o particular e a administração pública os vincularia somente durante esse período (Scheltema, 2015, p. 803).

4 Outros casos práticos podem ser analisados na Academia que estudo casos em concreto do uso da mediação na administração pública. (Praktijk Academie Omgevingsrecht. Disponível em: <<http://www.tonnaer-praktijkacademie.nl/>>. Acesso em: 20 fev. 2019)

Como faltou a assinatura do mediador, os requisitos formais inerentes à mediação não foram cumpridos; logo, não há de se falar em validade do acordo. Por essa razão, existem muitas críticas quanto ao uso da mediação na administração pública, pois alguns autores afirmam que não se pode chamar de mediação erros que devam ser solucionados de forma superveniente (Saler, 2007, p. 1). Um outro argumento é o fato de a mediação no âmbito da administração pública estar vinculada ao tribunal: essa formalidade seria inadequada para a celeridade e a informalidade da mediação. A prática tem demonstrado que é possível modular os efeitos dos princípios da legalidade e da especialidade observados na atividade administrativa; dessa forma, fomentaria o melhor diálogo entre as partes (Van Wijk; Van Male, 2014, p. 807).

As necessárias adaptações supracitadas foram analisadas pelos legisladores; em 11 de setembro de 2013, foi apresentado um projeto de lei no *Tweede Kamer* em neerlandês, a Câmara de Deputados. Esse projeto visa a estimular os órgãos da administração pública a utilizarem a mediação. No momento em que as autoridades tomarem conhecimento de que estão sendo colocados obstáculos ao uso da mediação, deve haver uma intervenção da Administração para que ela seja usada. O projeto de lei da mediação especifica algumas medidas de incentivo constantes à utilização desse mecanismo, bem como determina os órgãos encarregados de proferirem normas, como o Ministério da Justiça, por exemplo (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*, artikel 22a). Sucessivamente, o projeto de lei que foi apresentado em 17 de abril de 2020 enfatiza a importância da jurisprudência sobre a mediação para a segurança jurídica (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 35300-VI-120 Verslag).

A Lei da Mediação, que especifica também o seu uso para a administração pública, foi publicada em 13 de julho de 2016 (OVERHEID.NL). A lei possibilita que a mediação seja iniciada pela própria administração pública. Inclusive, se não tiver ocorrido mediação, deve haver motivação na decisão. No entanto, alguns mecanismos já estavam dispostos no Código Civil neerlandês, como a previsão de um juiz em âmbito administrativo com competência para oportunizar as partes a participar de um acordo de mediação (*Burgerlijk Wetboek 7*, artikel 424). Portanto, a lei demonstra uma política do Estado para uma maior celeridade e informalidade na relação entre particular e administração pública.

O caso em tela demonstra possíveis problemas no uso da mediação em uma área delimitada por formalidades como a administração pública.

Simultaneamente, há interesse da administração pública e do Poder Judiciário neerlandeses de aprimorar os mecanismos de mediação. No estado do bem-estar social como nos Países Baixos, a administração pública possui função de extrema relevância, sendo a mediação um mecanismo para que o cidadão se sinta um cliente do Estado.

Não obstante a administração pública exerça função essencial em um Estado de gigantes dimensões como o Brasil, faz-se interessante observar a ausência de um código de direito administrativo brasileiro. Ao mesmo tempo, o Direito neerlandês, com um menor número de leis, decretos, códigos, dispõe de um código de direito administrativo (Auby, 2013, p. 10-12). O direito comparado será estudado para verificar a mediação no ordenamento jurídico brasileiro nos próximos capítulos.

1.3 A MEDIAÇÃO NA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Não obstante a mediação apresente um caráter diferenciado em cada ordenamento jurídico, existem princípios e medidas universais na mediação, como propaga o Guia das Nações Unidas para uma efetiva mediação, *the United Nations Guidance for Effective Mediation*. Como prepondera na visão das Nações Unidas, a mediação favorece o desenvolvimento de soluções pacíficas, previne conflitos e fomenta resoluções. Para sua implementação, a mediação necessita não só de um mediador qualificado e imparcial, mas os antagonistas devem estar convencidos de seus benefícios para aderir ao procedimento. Um relevante aspecto é que a mediação precisa de apoio político, técnico e financeiro, ou seja, tem que ser uma política de governo (United Nations Guidance for Effective Mediation, 2012, p. 4).

A mediação torna-se um mecanismo mais célere para lidar com situações da administração pública hodiernamente, como escassos recursos públicos e questões ambientais, por exemplo. Aos poucos a mediação se sobrepõe aos tradicionais processos legislativo e judiciário. Nos Estados Unidos da América, as entidades de classe possuem diferentes motivos para favorecerem a mediação, como a *American Bar Association* (Associação dos Advogados nos EUA), a comunidade e os grupos religiosos, mas todas legitimam seu uso. A mediação restabelece a confiança da sociedade civil em participar da administração pública, reduz custos, aumenta a convicção no Poder Judiciário, favorece soluções mais céleres e ensina, de forma didática, as pessoas a lidarem com os problemas (Zeinemann, 2001, p. 50-52).

No cenário internacional, a mediação está inserida em um contexto abrangente da participação da sociedade no sistema de governo, a chamada *participatory governance*. O conhecimento por parte da sociedade civil de que alguns agentes públicos sejam transgressores determina o acréscimo de iniciativas a nível internacional para o uso de mecanismo de participação, como a mediação. O fato de esses agentes cometerem atos ilícitos em decorrência do seu *múnus*, juntamente com a emergência de mecanismos de investigação mais rigorosos, a cobertura midiática e o escrutínio legislativo mostram ser fundamental a participação da sociedade na *res publica* (Lovan; Murray; Shaffer, 2004, p. 5).

Não foi por simples coincidência o fato de a Lei de Mediação, *Wet bevordering Mediation*, dos Países Baixos, ter sido publicada em 13 de julho de 2016, e, no Brasil, a Lei de Mediação ter sido criada em 26 de junho de 2015. Ambas as leis datam de períodos muito próximos, embora pertençam a ordenamentos jurídicos bastante diferentes. No entanto, a política para estimular o uso da mediação nos Países Baixos se inicia em 2004, tendo como objetivo atribuir poder ao cidadão para fazer suas próprias escolhas (Kamerstuk, 2009).

O fato de os Países Baixos serem uma monarquia constitucional com um sistema parlamentar significa que o parlamento toma as decisões, portanto esse país possui uma administração pública muito específica. O modelo de República presidencialista do Brasil determina inúmeras e excessivas atribuições ao Presidente da República, dentre elas a administração pública (Brasil, 1988, art. 84). Esse entendimento da organização política é importante para analisar a efetividade da mediação em diferentes ordenamentos. Ao mesmo tempo, a política internacional de incentivo à mediação demonstra a possibilidade de adaptação do seu uso para diferentes realidades.

2 A MEDIAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O ordenamento jurídico neerlandês é pouco normatizado, sendo que existe uma administração pública eficiente na implementação de políticas públicas. Como foi observado, a adoção de políticas públicas para o uso da mediação veio *a priori* da Lei de Mediação neerlandesa. No entanto, em um país com dimensões continentais como o Brasil e por se tratar de uma federação, faz-se essencial a normatização para a criação de uma política pública coordenada entre seus entes. Por essa razão, o Novo Código de Processo Civil, Lei n 13.105, de 16 de março de 2015, e a Lei de Mediação,

Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, são os marcos legislativos para o uso da mediação no Brasil.

Pela legislação, a mediação em âmbito administrativo prevê a existência de câmaras de mediação. Em seu art. 32 *caput*, cap. II, a Lei da Mediação trata da mediação com a pessoa jurídica de direito público e coloca a possibilidade de criação de câmaras pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2015). Entretanto, a lei não coloca a criação dessas câmaras como *conditio sine qua non* para o uso da mediação entre particulares e administração pública. Pela especificidade, já há normatização suficiente sobre a matéria.

A Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelece que:

A conciliação e a mediação são instrumentos específicos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças. (Conselho Nacional de Justiça, 2010)

Simultaneamente, o CNJ reconhece o necessário aprimoramento da mediação:

A relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação, e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça. (*Ibid.*)

Existem dados significativos acerca do uso da conciliação e mediação em âmbito privado; todavia, na administração pública, o uso da mediação tem sido mais restrito. Algumas iniciativas como a de conciliação são utilizadas desde 2002 por Magistrados federais com órgãos e empresas públicas como Caixa Econômica Federal em processos do Sistema Financeiro de Habitação (financiamento da casa própria) (Andreani, 2017). Não obstante tais medidas serem indispensáveis, o uso da mediação em que há como pressuposto a maior autonomia das partes na negociação parece ser algo ainda distante da realidade brasileira.

Como observam Fagúndez e Goulart (2016, p. 150), “algumas legislações municipais, estaduais e federais já previam, de maneira tímida, a possibilidade de realização de acordos na seara judicial, quando a Administração

Pública direta ou indireta fosse uma das partes litigantes”. A quantidade de demandas por parte da administração pública no Poder Judiciário comprova a escassez de uma política pública determinada a resolver conflitos entre particulares e administração pública pela via da mediação⁵.

A mediação, tanto no Brasil como nos Países Baixos, pressupõe a vontade das partes em resolver o conflito, pois, sem esse primeiro pressuposto, não há como avaliar o mediador. No caso da realidade neerlandesa, a forte tradição em comércio exterior, negociação e celeridade, torna eficiente a implementação da mediação na administração pública. Nesse país, há mais espaço para formas criativas de solução de conflitos, como o método idealizado por advogados de estabelecerem um hotel para se divorciar em uma semana com tudo incluso, e também o mediador⁶. Outro aspecto é que o sistema neerlandês não dispõe do grau de judicialização como ocorre no Brasil; logo, mecanismos extrajudiciais já são mais consolidados na solução de controvérsias.

A origem colonial do Brasil, sua tradição lusitana, é uma nação de proporções continentais, com atividade substancialmente agrícola e governada por uma classe que buscava manter o *status quo*. Nesse contexto, a primeira Constituição do Brasil de 1824 reflete a preservação desse *status* social. Ainda que a Constituição do Império previsse a composição do Poder Judiciário, atribuía-se à Assembleia-Geral o poder de interpretar as leis (art. 15, VIII)⁷. No entanto, mesmo após o Império e ao longo dos séculos, a discussão sobre a importância do Poder Judiciário sempre esteve em pauta, tratando-se não só de exercer a mediação entre o sistema político e a sociedade. Ao final do século XX, importantes decisões são tomadas acerca do *modus operandi* do Poder Judiciário, como aludem Macedo e Fachini Neto:

As primeiras reações remontam aos anos oitenta (século XX) e são de duas classes: a formação de uma justiça paralela, mas vinculada ao aparato da

5 Vide: o município de Araguari/MG tem previsão legal para o uso da mediação entre particulares e Administração Pública. (Brasil. Lei nº 6.103, de 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/a/araguari/lei-ordinaria/2018/611/6103/lei-ordinaria-n-6103-2018-cria-no-ambito-do-municipio-de-araguari-a-camara-municipal-de-mediacao-e-conciliacao-administrativa-e-regulamenta-outras-providencias>>. Acesso em: 8 fev. 2019)

6 Vide *Divorce Hotel*: a positive new start. Disponível em: <<https://www.divorcehotel.nl/scheiding-in-ee-weekend-regelen/>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

7 “Desde a reforma de 1841, as forças políticas liberais e conservadoras não cessaram com o debate sobre a reforma do Poder Judicial.” (CHAVES, Luciano Athay. O Poder Judiciário na colônia e no império: (des)centralização, independência e autonomia. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 44, n. 143, dez. 2017. Disponível em: <www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/.../Ajuris143DT11>. Acesso em: 21 fev. 2019)

justiça do Estado, e a introdução de técnicas de sumarização da própria jurisdição, adequando-se o processo às necessidades do direito material e da vida cotidiana. Nenhuma dessas soluções representa uma fuga de jurisdição, mas sim sua revitalização e que por isso mesmo continuaram sendo objeto de aperfeiçoamento legislativo, em reformas legislativas posteriores. (Macedo; Facchini Neto, 2016, p. 534)

A observação de algumas especificidades do uso da mediação na administração pública favorece o entendimento das dificuldades em sua implementação. Ao mesmo tempo, possibilitar a sua utilização em larga escala traria inúmeros benefícios, como aliviar o Judiciário com ações desnecessárias e aproximar os particulares da administração pública. Verificar as particularidades das situações vivenciadas no âmbito da administração contribui para melhor compreender a temática. Por motivos óbvios, a mediação deve vir acompanhada de um entendimento do contexto histórico de seu país e também da vontade estatal na aplicação de métodos extrajudiciais como a mediação.

2.1 BRASIL, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SITUAÇÕES FÁTICAS

A mediação realizada entre particulares e administração pública possui limites a serem verificados de forma pormenorizada, sob pena de ser invalidada a própria mediação, sendo retomado o litígio, ou de se ingressar com uma ação judicial. Em consulta realizada pela Consultoria-Geral da União, por intermédio do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos, verificou-se que:

42. a) a utilização de diferentes mecanismos de composição de controvérsias vem sendo estimulada pelo Estado, aparecendo em alguns diplomas normativos para a solução de conflitos havidos nas relações jurídicas entre a administração pública e os particulares;
- b) os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público são norteadores na atuação administrativa, razão pela qual a celebração de acordos extrajudiciais como forma alternativa de jurisdição, exige previsão em suporte normativo; e
- c) diante de diploma legal autorizador, reputa-se possível a celebração de acordos extrajudiciais na administração pública, aplicando-se a disciplina do art. 100 da Constituição Federal de 1988, para o cumprimento de obrigações pecuniárias. (Advocacia-Geral da União, Conjur-MTE Pareceres)

Algumas matérias não podem ser negociadas de maneira extrajudicial, como expressa o art. 50 da Lei nº 9.784/1999 sobre a necessidade de motivação dos atos administrativos (Brasil, 1999). Como define Freitas:

Não pode o acordo administrativo alterar área ambiental de preservação permanente, matéria reservada à lei, tampouco se admite arredar a intervenção obrigatória do Estado-juiz, em determinadas matérias. Nem cabe acordo para protelar o improtelável, assim como o banimento de substâncias comprovadamente cancerígena. (Freitas, 2017, p. 32)

A ideia de que a supremacia do interesse público sempre deve ser priorizada, mesmo em detrimento dos particulares, vem sendo reinterpretada. O entendimento de que o indivíduo não seria o destinatário do interesse público *per se*, mas o grupo social ou a coletividade, deve ser reanalisado. Como definido por Bandeira de Mello:

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado)... (Bandeira de Mello, 2015, p. 60-61)

Ao verificar a necessidade de uma interpretação atualizada acerca dos preceitos legais, Maffini ressalta:

Pode-se afirmar, pois, que o constitucionalismo moderno, o qual determina o cotejo analítico das competências públicas com os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, assumiu o papel que outrora foi da “supremacia do interesse público”. (Maffini, 2016, p. 36)

Nesse diapasão, questionamentos sobre a cobrança de uma taxa questionável/indevida, ou a base de cálculo da alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seriam perfeitamente plausíveis de serem discutidos pela via da mediação. Inclusive, a mediação poderia ser usada como mecanismo para evitar mudanças abruptas da administração pública em cada governo vivenciada pelos cidadãos⁸. A mediação também traz um caráter pedagógico, tendo em vista que os particulares passam a compreender o *modus operandi* da administração pública. Ao constatar maior interesse dos particulares, a própria administração evitaria medidas arbitrárias com a

8 Vide ROUVENAT, Fernanda. Crivella diz que receita adicional de IPTU pagará municipalização de hospitais. *O Globo*, DE 26.06.2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crivella-diz-que-receita-adicional-do-iptu-pagara-municipalizacao-de-hospitais.ghtml>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

criação de novos tributos, ou o aumento excessivo daqueles já existentes, originados pela má gestão de governos anteriores.

CONCLUSÃO

O contexto internacional hodierno é favorável ao uso da mediação como forma de solução de conflitos, como foi analisado na Carta das Nações Unidas sobre a Solução Pacífica de Controvérsias. Nesse sentido, há bastante incentivo para o uso da mediação não só para conflitos privados, mas também entre particulares e Administração Pública. A sentença não é a única forma de solução de uma lide, mas devem ser fomentadas soluções extrajudiciais. A complexidade da Administração Pública atual, em que interagem atores como setores públicos, empresas transnacionais, parcerias público-privadas, organizações não governamentais (ONGs), investimento externo direto e sociedade civil, entre outros, demanda uma maior participação por parte dos cidadãos.

Por essa razão, a mediação é estimulada em países com diferentes realidades e ordenamentos jurídicos, como no caso do Brasil e dos Países Baixos. Nesse último, o uso da mediação atende a prática da Administração Pública dos países nórdicos, ou seja, uma administração que possui flexibilidade a nível local para atender as necessidades do cidadão. Na realidade neerlandesa, a administração precisa agir de forma célere e eficiente, sendo a mediação um canal fundamental para a aproximação e a resolução de conflitos entre administração pública e particulares.

No Brasil, há um distanciamento entre administração pública e particulares no sentido de que o princípio da legalidade é utilizado de forma equivocada para se evitar qualquer tipo de acordo, ou mesmo de negociação, entre particular e administração pública. A dificuldade em estabelecer acordos extrajudiciais no âmbito da administração favorece a excessiva formalização, e a via judicial como praticamente único mecanismo de solução de controvérsias. Essa cultura ocorre por parte da administração pública, mas também pela desinformação de profissionais da área que acreditam ser o Poder Judiciário a única possibilidade de resolver o conflito. Ao mesmo tempo, o Novo Código de Processo Civil inova ao priorizar a autocomposição processual, demonstrando a maior possibilidade da mediação no ordenamento jurídico interno.

Não obstante os Países Baixos e o Brasil possuam realidades díspares no referente ao território, cultura, religião, é importante observar que am-

bos os países priorizam o setor público, pois possuem sistemas públicos de educação e saúde, além de uma organização institucional que demanda um olhar atento dos gestores públicos. O direito público em ambos os Estados demanda constante análise, tendo em vista as complexidades da sociedade contemporânea e os novos desafios que surgem, como pandemias, ataques cibernéticos, fluxos migratórios, entre outros. Embora haja diferenças, ambos os países devem dialogar constantemente com os particulares, priorizando uma maior eficiência nos seus serviços. Por essa razão, faz-se essencial buscar maior conhecimento sobre como diferentes sistemas jurídicos lidam com problemas semelhantes.

A utilização da mediação na administração pública, em específico no Brasil, deve ter como política pública essencial o convencimento do cidadão sobre a importância de sua participação nesse mecanismo. Ao participar de um procedimento como a mediação, é necessário um melhor conhecimento do particular acerca da administração pública *per se*. Essa forma célere e informal de solução de conflitos, além de evitar que ações menos complexas afoguem o Judiciário, fomenta uma aproximação do cidadão com a administração pública. Por meio da maior participação do cidadão na *res publica* com mecanismos como a mediação, torna-se maior a possibilidade de, no Brasil, a administração se dar de forma mais eficiente, transparente e célere. A mediação seria um importante canal para estimular a confiança entre particulares e administração pública, tendo em vista o cenário atual de total desconfiança e descrédito dos brasileiros na gestão da pública.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Conjur-MTE Pareceres. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/257732>>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *A solução da controvérsia na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008.
- ANDREANI, Márcia Santos Nogueira. Mediação e Administração Pública. *Migalhas*, 11 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263494,31047-Mediacao+e+administracao+publica>>. Acesso em: 8 jul 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. Lei n 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 9 jul. 2021.

- _____. Lei n 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- _____. Lei n 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BURGERLIJK WETBOEK. Disponível em: <<https://maxius.nl/burgerlijk-wetboek-boek-7/artikel424>>. Acesso em: 9 jul. 2021.
- CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. *Revista de Arbitragem e Mediação*, v. 41, p. 405-423, 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3079670/mod_resource/content/1/2.1.%20Cappelletti%2C%20Os%20metodos%20alternativos.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- CHAVES, Luciano Athay. O Poder Judiciário brasileiro na colônia e no império: (des)centralização, independência e autonomia. *Revista da Ajuris*, v. 44, n. 143, p. 279-313, 2017. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/816/Ajuris143DT11>>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- CORRÊA, Sergionei. A (re)organização operacional da administração pública proposta pela consensualidade. 2017. 296 fl. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio Sinos (UNISINOS). Disponível em: <www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/6868>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- FACHINI NETO, Eugênio. Jurisdição ou resolução consensual de conflitos: a quem pertence o futuro? 2017. Disponível em: <<https://bdjur.tjdf.tj.br/xmlui/handle/tjdf/38423?show=full>>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila; GOULART, Juliana Ribeiro. O marco legal da mediação no Brasil: aplicabilidade na Administração Pública. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, v. 2, p. 148-164, 2016.
- FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 2, p. 69-90, 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/131126/130583>>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 276, p. 25-46, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>>. Acesso em: 8 jul. 2021.
- JEAN-FRANÇOIS, Six. *Le temps des médiateurs*. Paris: Seuil, 1990.
- KAMERSTUK TWEEDER KAMER DER-STATEN GENERAAL. 20 november 2009. Nr. 6. Brief van de Minister van Justitie. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29528-6.html>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

_____. Vergaderjaar 2012-2013. Disponível em: <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33727-2>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

_____. 35300-VI-120 Verslag 2020. Disponível em: <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z00684&did=2020D01455>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

LOVAN, Robert; MURRAY, Michael; SCHAFFER, Ron. Participatory governance in a changing world. In: LOVAN, Robert; MURRAY, Michael; SCHAFFER, Ron. Chapter 1. *Participatory governance: planning, conflict, mediation and public decision-making in civil society*. New York: Routledge, 2004.

MACEDO, Elaine Harzheim; FACHINI NETO, Eugênio. Fuga da jurisdição reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição. *Quaestio Juris*, v. 9, n. 1, p. 510-544, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rqi.2016.20050>>. Acesso em: 9 jul. 2021.

MAFFINI, Rafael. *Elementos de direito administrativo: atualizado até a Lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MEDIATION FEDERATIE NEDERLAND. Disponível em: <https://www.allaboutmediation.nl/nl/35_mediation_federatie_nederland.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Carta. Capítulo VI sobre a Solução Pacífica de Controvérsias, no art. 33.1 da Carta das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <https://www.cm-vfxira.pt/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na_es_Unidas.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021, p. 8.

OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de (Org.). *Resolução consensual de conflitos envolvendo políticas públicas*. 1. ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília – FUB, 2014.

OVERHEID.NL. Internetconsultatie. Disponível em: <<https://www.internetconsultatie.nl/wetmediation/details>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

POUTRÉ, Bert la; BOELRIJK, Michael. *Mediation als alternatief: bemiddeling door hulp-em dienstverleners*. Tweede druk. Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 2010.

RADBOUD UNIVERSITEIT NIJMEGEN. Onderzoek Mediation bij de Overheid. 10 juli 2013, p. 13. Disponível em: <https://vmomediators.nl/content/uploads/2015/02/Onderzoeksrapport_VGM_Mediation_bij_de_Overheid.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ROGERIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 12, n. 134, 2012. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/46960/mediacao_como_instrumento_dias.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2021.

SALER, Alan. Binding mediation is no mediation at all. *Advocate*, January 2007. Disponível em: <<http://www.alansaler.com/Article-BindingMediationIsNoMediationAtAll.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2021.

SCHLÖSSELS, R. J. N.; FETERIS, M. W. C. *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*. Deventer: Wolters Kluwer, 2015.

UNITED NATION GUIDANCE FOR EFFECTIVE MEDIATION.

Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf>.

Acesso em: 10 jul. 2021.

VAN WIJK, H. D.; KONIJNENBELT, W.; VAN MALE, R. *Hoofdstukken van Bestuursrecht*. Zestiende druk. Deventer: Kluwer, 2014.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Juizado Especial Federal: contributo de um modelo democrático de justiça conciliativa. 2015, 365 fl. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio Sinos (UNISINOS). Disponível em: <www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/5368>. Acesso em: 9 jul. 2021.

ZEINEMANN, Robert. The characterization of public sector mediation. *Environmental Law and Policy Journal*, v. 24, n. 2, p. 49-62, 2001. Disponível em: <<https://environs.law.ucdavis.edu/volumes/24/2/articles/zeinemann.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

Sobre a autora e o autor:

Carmella Marcuzzo do Canto Cavalheiro | E-mail: carmelacavalheiro@unipampa.edu.br

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Leiden/Países Baixos (2017) – revalidado pelo Programa de Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA (2014). Mestre em História Contemporânea da América Latina pela Universidade de Leiden (2004) e Graduada em Línguas e História da América Latina pela Universidade de Leiden (2003). Foi Professora de Direito Comunitário e da Integração e Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direito Internacional (NEDI) da FADISMA em 2015. Foi Professora de Direito Penal, Direito Societário, Direito Falimentar, Direito Constitucional, Direito Comunitário e Bioética na URCAMP, Campus Alegre/RS, em 2018. Atualmente é Docente Efetiva dos Cursos de Graduação de Direito e de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus Santana do Livramento/RS.

Rafael Martins Costa Moreira | E-mail: rafamcosta@yahoo.com.br

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS (2002). Mestre (2016) e Doutor (2020) em Direito pela PUCRS, com período de *visiting research* na Ruprecht Karls Universität Heidelberg, Alemanha. Professor da Escola Superior da Magistratura Federal no Rio Grande do Sul, da Escola Superior da Magistratura Federal de Santa Catarina e do Curso Ênfase. Juiz Federal na 5ª Vara de Caxias do Sul – Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Presidente da Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul (AJUFERGS). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Ambiental.

Data de submissão: 28 de abril de 2019.

Data do aceite: 9 de dezembro de 2020.