

ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E
SEGURANÇA PÚBLICA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO POLICIAL
MILITAR E SEGURANÇA PÚBLICA (CURSO DE
APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS – CAO)

EDINEI BALBINO DE SOUZA

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO E DA
CONCILIAÇÃO NO POLICIAMENTO PREVENTIVO NA
POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO**

CARIACICA
2017

EDINEI BALBINO DE SOUZA

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO E DA
CONCILIAÇÃO NO POLICIAMENTO PREVENTIVO NA
POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Pós-Graduação em Gestão Policial Militar, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública da Polícia Militar do Espírito Santo, como requisito obrigatório para conclusão.

Orientador: Promotor de Justiça Evaldo Teixeira

CARIACICA
2017

EDINEI BALBINO DE SOUZA

**PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO E DA CONCILIAÇÃO NO
POLICIAMENTO PREVENTIVO NA POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO**

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado ***“Proposta de utilização da mediação e da conciliação no policiamento ostensivo preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo”***, apresentado na Academia de Polícia Militar do Espírito Santo, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública, curso de Pós-Graduação em Gestão Policial Militar/2017, de autoria de Edinei Balbino de Souza, considerado _____, com a nota _____ (_____), pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

COMISSÃO EXAMINADORA

Evaldo Teixeira – Promotor de Justiça
Professor Orientador

Flávio Ribeiro Cavatti – Maj QOC
Avaliador – Especialista

Anderson Loureiro Barboza – Ten Cel QOC
Avaliador – Especialista

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Senhor Deus, pai eterno, por revigorar minhas forças ao longo da minha vida e jamais impediu que eu me quedasse, mas que sempre me fortaleceu para que eu levantasse e continuasse minha caminhada.

Ao meu pai, José Balbino Sobrinho e a minha Mãe Geni Serrano Machado, que me criaram sob os preceitos sólidos do caráter e da honra. Sempre irei honrá-los.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador, Promotor de Justiça Evaldo Teixeira, pelo incondicional apoio nessa árdua, porém gratificante construção científica.

À minha esposa, Anne Mary da Costa Stein, pelo companheirismo, dedicação e apoio durante todo o curso.

A toda a minha família, em especial a meu filho Lucas, pela compreensão nas horas de ausência, durante esse período.

“Não corrigir nossas falhas é o mesmo
que cometer novos erros”.

(Confúcio)

RESUMO

A ineficiência na resolutividade dos conflitos sociais é um problema crônico e latente, na sociedade brasileira. A leitura apressada da garantia constitucional do amplo acesso à justiça acabou por contribuir para uma cultura demandista tendente a judicialização dos conflitos como único meio para pacificação. Ocorre que o extraordinário aumento da litigiosidade somado à incapacidade de o sistema responder de forma célere as aspirações, gerou uma sensação de colapso na resposta estatal pacificadora. Com efeito, pequenas controvérsias, comuns às relações sociais cotidianas, acabam evoluindo para longas demandas judiciais, e, não raro, acirram-se em situações de violência. Atento a essa realidade o Poder Judiciário tem incentivado a utilização de mecanismos ou vias alternativas de resolução consensual das discórdias sociais. No mesmo sentido são as inovações legislativas trazidas na Lei dos Juizados Especiais, no Novo Código de Processo Civil, na Lei de Mediações e outras. Nesse contexto, o presente trabalho científico tem por escopo analisar a proposta de utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo, como meio alternativo de solução consensual das desavenças. Por intermédio de pesquisa de natureza bibliográfica, na esfera jurídica da temática, o estudo faz uma análise conteudística e axiológica dos institutos em tela, visando criar um arcabouço doutrinário como referencial teórico que possa sustentar a legalidade da proposta. Salienta o caráter de não usurpação da função jurisdicional, e a concepção do Policial Militar como colaborador na concretização de uma cultura de pacificação pelo acordo de vontades. No campo institucional, o trabalho discorre sobre a viabilidade de implantação da proposta avaliando a logística material, a qualificação profissional, o conhecimento técnico-jurídico e os benefícios sociais e institucionais na adoção do procedimento. Analisa, também, a conformidade com o Plano Estratégico da PMES 2016-2019. Ademais, apresenta experiências bem sucedidas de utilização da mediação e conciliação no policiamento preventivo em outras unidades da federação.

Palavras-chave: Conciliação, conflito, mediação, Polícia Militar, resolução.

ABSTRACT

Inefficiency in the resolution of social conflicts is a chronic and latent problem in Brazilian society. The hasty reading of the constitutional guarantee of the wide access to justice ended up contributing to a demanding culture tending to the judicialization of the conflicts as the only means for pacification. It happens that the extraordinary increase in litigation added to the inability of the system to respond quickly to aspirations, generated a sense of collapse in the pacification state response. In fact, small controversies, common to everyday social relations, eventually evolve into long-standing lawsuits, and often escalate into violent situations. In view of this reality, the Judiciary has encouraged the use of mechanisms or alternative means of consensual resolution of social discord. In the same sense are the legislative innovations brought in the Law of Special Courts, the New Civil Procedure Code, the Mediation Law and others. In this context, the present scientific work has as scope to analyze the proposal of the use of mediation and conciliation in preventive policing in the Military Police of the Holy Spirit, as an alternative means of consensual solution of the disagreements. Through research of a bibliographic nature, in the legal sphere of the subject, the study makes a content and axiological analysis of the institutes on screen, aiming to create a doctrinal framework as a theoretical reference that can support the legality of the proposal. It emphasizes the character of non-usurpation of the jurisdictional function, and the conception of the Military Police as collaborator in the concretization of a culture of pacification by the agreement of wills. In the institutional field, the paper discusses the feasibility of implementing the proposal, evaluating material logistics, professional qualification, technical-legal knowledge and social and institutional benefits in the adoption of the procedure. It also analyzes compliance with the Strategic Plan of the 2016-2019 PMES. In addition, it presents successful experiences of using mediation and conciliation in preventive policing in other units of the federation.

Keywords: Conciliation, conflict, Military Police mediation, resolution.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mecanismo de funcionamento do JECrim.....	42
Figura 2 -	Modelo de atuação do conciliador.....	48
Figura 3 -	Modelo de atuação do mediador.....	48
Figura 4 -	Fluxograma do ciclo operacional das polícias.....	56
Figura 5 -	Fluxograma normativo procedimental das questões criminais.....	83
Figura 6 -	Fluxograma normativo procedimental das questões cíveis.....	84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Relação de audiências e conciliações do NECRIM.....	76
------------	---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	-	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNJ	-	Conselho Nacional de Justiça
CC	-	Código Civil
CP	-	Código Penal
CPP	-	Código de Processo Penal
CRFB	-	Constituição da Republica Federativa do Brasil
ISP	-	Instituto Superior de Polícia
JECrim	-	Juizado Especial Criminal
LCP	-	Lei das Contravenções Penais
MP	-	Ministério Público
NECCOM	-	Núcleo Especial de Conciliação Comunitária
NCPC	-	Novo Código de Processo Civil
NUCCOM	-	Núcleo de Conciliação Comunitária
NECRIM	-	Núcleo de Conciliação Criminal
PM	-	Polícia Militar
PMES	-	Polícia Militar do Espírito Santo
STF	-	Supremo Tribunal Federal
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Delimitação teórica.....	15
1.2	Justificativa.....	17
1.3	Metodologia e estrutura do trabalho.....	19
2	PRINCIPIOLOGIA NA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO.....	23
2.1	Contornos axiológicos e normativos dos princípios.....	23
2.1.1	Princípio da Eficiência.....	24
2.1.2	Princípio da Celeridade.....	26
2.1.3	Princípio da Imparcialidade do Mediador.....	26
2.1.4	Princípio da Isonomia entre as partes e Autonomia da Vontade.....	27
2.1.5	Princípio da Oralidade e da Informalidade.....	27
2.1.6	Princípio da Busca do Consenso e da Boa-fé.....	28
2.1.7	Princípio da Confidencialidade.....	29
2.1.8	Carga valorativa da Resolução nº 125/2010 – CNJ.....	30
3	FUNÇÃO ESTATAL PACIFICADORA.....	32
3.1	Sociedade e conflito.....	32
3.2	Da autotutela à jurisdição.....	34
3.2.1	Jurisdição estatal e Inafastabilidade do Poder Judiciário.....	36
3.2.2	Cultura demandista e alta litigância.....	39
3.3	Solução por meios alternativos.....	40
3.3.1	Mecanismo de funcionamento do Juizado Especial Criminal.....	41
3.3.2	A Conciliação.....	43
3.3.3	A Mediação.....	45
4	OS PARÂMETROS JURÍDICOS PARA O USO DA MEDIAÇÃO E DA CONCILIAÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL PREVENTIVA.....	50
4.1	A missão constitucional da Polícia Militar e a persecução criminal... 50	50
4.1.1	O papel da Polícia Militar no campo operativo da persecução criminal....	53
4.1.2	Inovação trazida com a Lei dos Juizados Especiais Criminais.....	57
4.1.3	A Natureza da ação penal e os institutos da retratação e renúncia ao direito de ação.....	60

4.2	A fundamentação legal para conciliação e mediação no policiamento preventivo.....	61
4.3	A dimensão da atuação pacificadora nas questões cíveis como estratégia de prevenção.....	67
4.4	A confluência da filosofia de polícia comunitária e a ação mediada..	70
4.4.1	Planejamento Estratégico da PMES e uso dos meios alternativos de pacificação social.....	72
4.4.2	Efeito preventivo na pacificação imediata negociada e os benéficos para a sociedade.....	74
4.5	Experiências de conciliação em outras polícias no Brasil.....	75
5	PARÂMETROS PARA PROPOSTA DE FORMALIZAÇÃO DO ACORDO DE VONTADES.....	79
5.1	Proposta.....	79
5.2	Sistematização da proposta.....	80
5.3	Recursos humanos e logísticos.....	85
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	90
	APÊNDICE.....	98

1 INTRODUÇÃO

A releitura da missão constitucional da Polícia Militar, prevista no parágrafo 5º do art. 144 da Carta Magna de 88, nas expressões “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública”, remete necessariamente à ideia de busca pela pacificação nas relações sociais. Tal pacificação pode ser alcançada pela prevenção primária ou por meio da resolução dos conflitos entre as pessoas, o que implica prevenção de algo mais danoso.

O cotidiano policial no atendimento às ocorrências revela um esforço inesgotável pela conformação de divergências. Uma vez pacificado, o conflito tende a não evoluir para um quadro mais grave, como quando um acidente de trânsito, a ameaça ou a injúria evoluem para um homicídio. Por outro lado, a falta de uma formalização imediata do acordo ou a demora na solução judicial podem propiciar as condições de evolução para uma conduta mais danosa.

Nesse cenário, uma possibilidade interessante é que o policial, enquanto conciliador ou mediador, faça a formalização do acordo construído, atuando como um verdadeiro colaborador-facilitador do Ministério Público (MP) e do Poder Judiciário. Todo procedimento, seguindo uma lógica jurídica e procedimental, poderá ser chancelado pelo MP, que o referenda com parecer para homologação do Judiciário. Por óbvio, o registro deve se dar em termo próprio e por militar capacitado à tarefa.

Não se pode ignorar que o Sistema de Justiça no Brasil, há muito, tem recebido críticas quanto à morosidade na prestação jurisdicional. A insatisfação social se agrava na medida em que os processos se arrastam por longos anos e comprometem a efetividade das decisões. Para Sadek (2011)¹ “a situação da Justiça brasileira é dramática e seus tempos superam os limites da razoabilidade, sendo consideradas como traços indissociáveis de sua imagem inúmeras pilhas de papel, ineficiência e lentidão”.

Em 2016, o ministro do STF Luís Roberto Barroso afirmou que o Poder Judiciário

¹ SADEK, Maria Teresa. **Inovar para julgar mais rápido**. Disponível em: <www.conjur.br/2009-fev-11/reforma-judiciario-propiciou-mudancas-acelerar-justica>. Acesso em: 08. Jun. 2017.

não tem condições de julgar todos os processos que chegam à Corte dentro de prazos razoáveis devido ao volume elevado de requisições. Para Barroso² (2016), o Poder Judiciário teve, nos últimos anos, um aumento exponencial de demanda. A sociedade brasileira aumentou muito a sua demanda por Justiça.

Nesse contexto, atento ao fato de que, se não todos, a maioria absoluta dos litígios não pacificados chegará à apreciação judicial, fazendo crescer a fila da demanda retida, o próprio Judiciário passou a incentivar iniciativas de solução de conflitos por meios alternativos, a exemplo da conciliação e da mediação. Na sistemática extrajudicial, evidentemente, não há substituição do Judiciário na sua função típica, e, inclusive, o acordo entre as partes pode ser homologado pelo juiz. Para fomentar a ideia, o CNJ lançou, em 2010, o *Prêmio Conciliar é Legal*, cujo objetivo é identificar, disseminar e estimular a realização de ações de modernização na área da Justiça, principalmente aquelas que contribuem para pacificação de conflitos.

Convém observar que o *VI Prêmio Conciliar é Legal*, categoria usuários, teve como vencedor o projeto do 22º Batalhão da Brigada Militar, sediado na cidade de Lajeado, Rio Grande do Sul. A ideia posta em prática no município consiste na conciliação prévia entre as pessoas envolvidas em situações consideradas mais “brandas”, como ocorrências de trânsito, ameaça, injúria, difamação, entre outros. O acordo produzido ganhou o nome de “Termo Substanciado”, sendo submetido ao Judiciário apenas para homologação³.

No Espírito Santo, muito embora os policiais militares utilizem diariamente, nos mais diversos atendimentos de ocorrências, os recursos da conciliação e da mediação para pacificação das controvérsias, não existe um registro que possibilite a formalização dos acordos construídos junto às partes. Portanto, a instituição ainda não sistematizou a aplicação da mediação e da conciliação como meios de autocomposição, disponíveis à solução dos conflitos no atendimento policial.

² BONATELLI, Circe. **Barroso defende agenda encabeçada por reforma política e combate a corrupção**. Estadão, 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,barroso-defende-agenda-encabecada-por-reforma-politica-e-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

³ BRASIL. CNJ. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<https://cnj.jus.br/noticias/354364658952/brigadistas-ganham-premio-por-conciliação-previa-em-delitos-policiais>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

Focado na mediação e conciliação, enquanto novos caminhos que não dependem necessariamente de movimentação do aparelho jurisdicional, o trabalho teve por escopo verificar as possibilidades e os limites da atuação policial na contribuição para a composição de conflitos pelo diálogo. Concentraram-se esforços na formação de proposta, com modelos formais de consignação dos acordos construídos na atuação policial, necessários para inserir a Polícia Militar do Espírito Santo entre os órgãos estatais de pacificação dos conflitos pelos meios autocopositivos.

1.1 Delimitação teórica

O tema do presente trabalho é a “Proposta de utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo”. O objetivo geral é delimitar os parâmetros legais e identificar os benefícios estratégicos a serem considerados na elaboração de proposta de utilização da mediação e conciliação como meios de pacificação de conflitos, no atendimento a ocorrências policiais, na Polícia Militar do Espírito Santo. Para concretização do objeto geral foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Verificar os parâmetros de conformidade jurídica e técnica-operacional na utilização da mediação e da conciliação no processo de policiamento preventivo, relacionando com a própria missão constitucional de Preservação da Ordem Pública;
- b) Identificar as possibilidades de ganho institucional e, sobretudo, para sociedade, na aplicação de ferramentas da autocomposição pelo policial militar;
- c) Pesquisar procedimentos de outros órgãos estatais com experiência na utilização desses meios de composição para desenvolvimento de metodologia própria e adequada à operacionalização das ferramentas na Polícia;

Como referencial teórico a pesquisa perpassa por duas vertentes de análise, sendo jurídica e institucional. Os aspectos intrínsecos ao tema, previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, foram delineados com

fundamentos em autores renomados no Direito Constitucional, sendo eles Barroso (2007), Lazzarini (1999), Mello (2000). No concernente as bases de Direito Administrativo o trabalho alicerçou-se em Gasparini (2011), Neves (2016) e Carvalho Filho (2007). Nos campos específicos da Lei de Conciliação e Mediação e atividade policial, respectivamente, foram utilizados os ensinamentos de Barcellar (2012) e Nassaro (2012) e no direito penal e processual penal em Bittencourt (2004), Capez (2008) e Cintra *et al.* (2004).

O problema que norteou a construção acadêmica traduz-se no seguinte questionamento: quais os limites legais e os benefícios estratégicos a serem considerados na elaboração de proposta de utilização da mediação e da conciliação como meios de pacificação de conflitos no atendimento a ocorrências policiais, na Polícia Militar do Espírito Santo?

Como hipótese a ser considerada está a ideia de que a utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo, enquanto meios alternativos de resolução de conflitos, apresenta-se como possibilidade estratégica de prevenção criminal, que resulta em benefícios sociais e institucionais. A resolução imediata, pelo policial, de pequenas controvérsias, comuns às relações sociais cotidianas, e que tem potencial de evolução para ações violentas, garantem a paz social e aproximam a polícia e a sociedade. Ademais, a ampliação do uso de tais mecanismos tem sido incentivada pelo próprio Poder Judiciário e garantida pelas inovações legislativas recentes.

1.2 Justificativa

O maior desafio do Estado na busca pela eficiência na pacificação dos conflitos sociais é ofertar um atendimento ou atenção célere às partes de forma a estabelecer o diálogo e possibilitar a composição da discórdia. A Polícia Militar, por força da missão constitucional de preservação da ordem pública é, quase sempre, a primeira representação estatal a intervir para apaziguar os ânimos conflitantes. Embora com bons resultados na solução imediata do litígio, a instituição policial não sistematiza o acordo construído, posto que, não registra, em instrumento adequado, vontade das pessoas que transigiram para o fim da controvérsia.

Não formalizar o acordo, geralmente, erguido a custo de trabalho habilidoso e árduo, deixa, no mínimo, uma impressão de perda de grande oportunidade, seja de resolver definitivamente aquele conflito, como também de evitar o seu agravamento e uma demanda judicial futura. Ademais, o fenômeno da judicialização, resultado de uma cultura demandista no Brasil, tem sido um problema reconhecido pelo próprio judiciário que além de expor sua dificuldade em atender a exorbitante procura, incentiva o poder público a pacificar por meios alternativos como a conciliação e mediação. “É preciso enfatizar a busca pela via da conciliação para resolver essa explosão de litigiosidade, um fenômeno que acontece no Brasil e em todo mundo”⁴ Nesses termos, o Ministro Ricardo Lewandowski, então Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), marcou o anúncio dos compromissos da Justiça Brasileira para 2015, divulgados na terça feira (11/11), em Florianópolis-SC.

Na busca por celeridade e sob o incentivo do Poder Judiciário, vislumbra-se um caminho para a solução consensual por vias plurais, seja no âmbito judicial, seja no âmbito extrajudicial. Afloram-se projetos como: “Conciliar é Legal”, lançado pelo CNJ; “Justiça Comunitária”, do Ministério da Justiça, e as “Redes de Mediação”, da Secretaria de Reforma do Judiciário. No mesmo sentido ganha realce o papel da Administração Pública, a exemplo das Agências Reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), todas constituídas como instâncias administrativas de composição de conflitos entre fornecedores (prestadores de serviço) e consumidores.

Nesse contexto de somatória de esforços para outorgar às pessoas uma resposta de qualidade e célere no exercício da pacificação social é que a utilização da conciliação e mediação no policiamento preventivo recebe seus contornos. A PMES possui enorme potencial de contribuição para prevenção dos litígios e seus acirramentos, evitando assim a judicialização da demanda, que, por vezes, não garante o imediato recuo dos ânimos.

⁴ MONTENEGRO, Carlos Manuel. **Justiça priorizará conciliações, processos dos maiores litigantes e recursos repetitivos**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/30086-justica-se-compromete-a-priorizar-conciliacoes-processos-dos-maiores-litigantes-e-recursos-repetitivos> > acesso em 23 mai. 2017.

Dentre outros imperativos, a Polícia Militar tem uma capilaridade territorial como nenhum outro órgão estatal, atingindo até as vilas mais longínquas e interioranas. A atuação policial é por natureza vocacionada para solução de divergências e a contenção de cenários conflituosos para que não evoluam para situações mais graves. Ora, quantos homicídios se evitariam com a pacificação prévia, por exemplo, das questões de trânsito, de perturbação ao sossego, das relações de vizinhança, e dos direitos de propriedade? Ainda, quantas pessoas teriam a oportunidade de resolver prontamente questões afetas à reparação dos veículos em acidente automobilístico, sem necessidade de longo processo judicial?

O acordo obtido entre as partes nas conciliações, intermediadas pelo policial militar e formalizado em instrumento adequado, constitui, para além da possibilidade de reduzir a extraordinária demanda aos meios judiciais, a oportunidade de prestação de um serviço público eficaz e rápido, voltado para resolução dos problemas em tempo real, em consonância as dinâmicas da vida atual. A composição dessas questões criminais e cíveis de menor ofensividade, observando os limites autorizados pela legislação, além de auxílio ao Poder Judiciário, representa efetiva ferramenta de prevenção criminal e policiamento comunitário, na medida em que promove a construção da pacificação consentida e duradora. É uma inovação procedimental e não normativa.

A complexa dinâmica das relações sociais atuais exige soluções rápidas e acessíveis aos problemas de convivência humana. As polícias, sobretudo as militares, estão presentes vinte e quatro horas por dia, até mesmo nas comunidades mais desassistidas, o que evidencia o seu enorme potencial para contribuir com essa importante demanda social por serviço público. Atentas a isso, algumas instituições policiais já implementaram interessantes iniciativas. A Polícia Civil de São Paulo, por meio do NECRIM (Núcleos Especiais Criminais), formalizou os acordos de conciliação e submetem de forma rápida a homologação do judiciário. O 22º Batalhão da Brigada Militar, sediado na cidade de Lajeado, no Rio Grande do Sul, desenvolve ação no mesmo sentido, já tendo sido, inclusive, premiado pelo CNJ no projeto Conciliar é Legal.

Destarte, o presente estudo se justifica na relevância social e institucional do tema, posto que, analisa a possibilidade de importante instrumentalização da Polícia Militar para a difícil missão de pacificação social. Traz reflexos na dinâmica de interação entre órgãos e poderes públicos, para a prestação de serviços de interesse comum. Além disso, trabalha questões de impacto social relacionadas à ordem pública.

1.3 Metodologia e estrutura do trabalho

Na elaboração do conhecimento científico todo trabalho deve seguir uma metodologia específica. Nas lições preliminares de Prodanov e Freitas (2013, p. 14) “a Metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”.

No cenário doutrinário de classificação apresentado por Prodanov e Freitas (2013) o presente estudo classifica-se quanto ao método de abordagem em hipotético-dedutivo. Para os autores tal método parte da percepção de um problema, cria uma hipótese possível, não definitiva, que será submetida ao crivo da revisão literária e da produção das informações com escopo de sua rejeição ou corroboração.

No enveredar classificatório, comungando com os mencionados autores, Marconi e Lakatos (2010, p. 88) afirmam que, “os métodos de procedimentos seriam etapas mais concretas de investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstrata”. Na presente pesquisa foi utilizado o método monográfico, partindo do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes.

No tocante a tipologia, conforme Prodanov e Freitas (2013), é possível dividi-la quanto aos objetivos, conceito operativo, natureza, forma de abordagem e quanto à coleta de dados. No enveredar, de classificação, quanto aos objetivos, o estudo classifica-se como descritivo. Na esfera relativa à natureza a pesquisa classifica-se como aplicada. Os autores expõem que esta pesquisa “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 9).

Quanto à forma de abordagem, leciona Prodanov e Freitas (2013, p. 70) “A utilização desse tipo de abordagem difere da abordagem quantitativa pelo fato de não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades”. Assim, a presente monografia adotou a forma de abordagem qualitativa. Já no âmbito de técnicas de pesquisa foi utilizada, no trabalho, conforme classificação de Prodanov e Freitas (2013), as técnicas de documentação indireta e direta.

Na estruturação metodológica e científica o trabalho científico foi dividido em seis capítulos. Este primeiro destinou-se a apresentar de forma sucinta os aspectos gerais introdutórios do tema em tela. Ademais, trouxe toda a metodologia científica aplicada na construção do conhecimento, o objeto de estudo, o tema, a delimitação teórica, o objetivo geral, os objetivos específicos, o problema, a hipótese e a justificativa.

O segundo capítulo trouxe a baila toda carga axiológica prevista nos princípios norteadores da conciliação e mediação. Foi abordado o conceito e conteúdo jurídico traçando um paralelo com interferência procedimental. Sendo evidenciados os princípios do Acesso a Justiça, Eficiência, Celeridade, Imparcialidade do Mediador, Isonomia entre as partes, Autonomia da Vontade, Oralidade, Informalidade, Busca do Consenso, Boa-fé, Confidencialidade e outros esculpidos na Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125/2010.

O cenário conceitual, fático e estrutural da função estatal pacificadora é abordado no terceiro capítulo. Evidenciou a sociedade e o conflito, a atividade jurisdicional, a inafastabilidade do poder judiciário, a cultura demandista e a alta litigância perpassando pela morosidade na justiça, desaguando na crise na prestação da jurisdição e as novas tendências de forma de composição.

No mesmo capítulo, seguindo a ordem sistêmica de produção do conhecimento, foram abordados os aspectos ligados aos meios alternativos de resolução de conflitos, enveredando pelo caminho do reconhecimento da crise e incentivo aos meios de composição consensual. Ademais, adentrou-se no âmbito de apresentação dos juizados especiais e o incentivo às audiências de conciliação. A base conceitual

de conciliação, mediação e suas convergências e diferenças também foram expostas.

Na produção de um arcabouço doutrinário sustentador da proposta de utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo os parâmetros jurídicos são debatidos sob égide de doutrina sedimentada no capítulo quarto. Os temas relativos à jurisdição voluntária e sua ligação com autonomia da vontade, a formalização do acordo de vontades pelo Policial Militar, a missão constitucional da Polícia Militar, a dimensão da atuação pacificadora nas questões cíveis e criminais, parâmetros para ação, o efeito preventivo na pacificação imediata negociada, e a ação mediada, a relação do planejamento Estratégico da PMES e uso dos meios alternativos de pacificação social, assim como os benefícios para Segurança Pública e a possibilidade de ganho com a imagem institucional foram minuciosamente levados ao crivo da revisão literária para avaliação da viabilidade operacional e jurídica. A utilização de tais institutos por órgãos da administração são levados a efeito na análise, assim como as experiências de conciliação em outras policias no Brasil.

O quinto capítulo teve o condão de trazer os parâmetros para a proposta de formalização do acordo de vontades. Por fim, no último capítulo foram tecidas as considerações finais.

2 PRINCIPIOLOGIA NA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

Qualquer estudo baseado em hermenêutica jurídica deve pautar sua fundamentação nos princípios norteadores do direito, sejam eles universais ou restritos à área de pesquisa, posto que são relevantes para a lógica normativa e sua efetivação prática. Nesse norte, discorrer-se-á sobre a carga axiológica contida nos princípios que norteiam os institutos da conciliação e mediação.

2.1 Contornos conceituais e doutrinários dos princípios

No esforço hermenêutico das ciências jurídicas, conforme Barroso (2010), os princípios são elencados em duas vertentes orientadoras, sendo elas o ordenamento jurídico, como um todo, ou seus subsistemas. Exsurge desse ensinamento que, para conciliação e mediação, o balizamento será feito por princípios gerais do ordenamento e específicos do subsistema normativo criado. A relevância em conhecer os princípios é enfatizada por Mello (2010, p.37), para quem “costuma-se afirmar que conhecer os princípios do Direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente”.

Conforme nos ensina o autor: “princípio é o mandamento nuclear de um determinado sistema; é o alicerce do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema” (MELLO, 2010, p. 37). Na concretização das previsões normativas, os princípios balizam as ações procedimentais e devem ser levados a efeito. Na concepção de Mello (2010, p. 38), no que diz respeito à não observância dos princípios, “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.

Desse modo, para a análise do tema, é de salutar importância a compreensão dos aspectos conceituais e da extensão normativa-valorativa dos princípios constitucionais do Acesso à Justiça, Eficiência e Celeridade, além dos princípios específicos do subsistema: Imparcialidade do Mediador, Isonomia entre as partes,

Oralidade, Informalidade, Autonomia da Vontade das Partes, Busca do Consenso, Confidencialidade e Boa-fé.

2.1.1 Princípio da Eficiência

Na esfera de gestão pública, a Constituição Federal de 1988 deu continuidade ao modelo burocrático, criticado por muitos pelos entraves a melhor prestação do serviço público. Barroso (2010) e Moraes (2010) asseveram que, diante do clamor social pela melhoria da qualidade de prestação do serviço público, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, em 04 de junho de 1998, cravando no art. 37 da CRFB o Princípio da Eficiência. Materializou a busca pela excelência administrativa por intermédio de um modelo gerencial de administração voltado para o beneficiário dos serviços. Conceitualmente expõe Moraes (2010) sobre o princípio da eficiência:

É aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a **persecução do bem comum**, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, **sem burocracia** e sempre em busca da qualidade, primando pela **adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social**. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais para a satisfação do bem comum (MORAES, 2010, p. 333, *grifo nosso*).

Vislumbram-se, no conceito, elementos que serão essenciais na formulação de uma revisão procedimental no que tange à inserção da conciliação e da mediação nas atividades de polícia ostensiva. A busca pelo bem comum, sem burocracia, com a melhor utilização dos recursos e com rentabilidade social, constitui um desses elementos. Na doutrina majoritária Carvalho Filho (2007) e Neto (2014) apontam pela necessidade de uma adequação dos meios a finalidade do ato. Busca evitar atos desnecessários e que apenas limitam o bom andamento do serviço, salientando que a atividade de persecução criminal e sistema de justiça ainda estão arraigados na burocracia.

Diante de tal cenário, vislumbra-se a imperiosa necessidade de a administração buscar novos meios procedimentais objetivando a execução qualitativa dos serviços

públicos, levando a sua adequação. Nesse sentido, aduz Gasparini (2011, p. 113), “o serviço adequado é o que atende ao interesse público e corresponde às exigências de qualidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, generalidade, modicidade, cortesia e segurança”. O cidadão destinatário do serviço almeja encontrar tais qualidades quando vai perante a figura estatal buscar uma solução.

Corroborando com a base teórica sobre a qualidade do serviço público, estão os ensinamentos de Gasparini (2011), que assevera:

A eficiência exige que o responsável pelo serviço público se preocupe sobremaneira com o bom resultado prático da prestação que cabe oferecer aos usuários. Ademais, os serviços, por força dessa exigência, devem ser prestados sem desperdício de qualquer natureza, evitando-se, assim, onerar os usuários por falta de métodos ou racionalização no seu desempenho. Deve-se, ainda, buscar o máximo de resultado com um mínimo de investimento, barateando a sua prestação e, por conseguinte, o custo para os usuários (GASPARINI, 2011, p. 116).

Transportando a cognição a cerca do princípio da eficiência para o campo da hipótese de utilização das técnicas da mediação e da conciliação nas atividades policiais de natureza preventiva, transparece clara a consonância de propósitos. Ademais, é possível afirmar que os procedimentos internos de operacionalização da prestação dos serviços devem primar por métodos que proporcionem a racionalização do uso dos recursos. É uma análise da eficiência compreendida tanto qualitativa como quantitativamente. A finalidade é o aperfeiçoamento dos mecanismos legais que visam aprimorar emprego dos recursos, conjugada ao atendimento de qualidade à sociedade.

2.1.2 Princípio da Celeridade

A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, inseriu na CF de 1988 o princípio da celeridade processual como Direito e Garantia Fundamental. Conforme art. 5º, Inciso LXXVIII, da CF/88, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Na percepção de Andreucci e Messa (2011, p. 28), a celeridade pode ser concebida como o “mandamento constitucional

que o obriga o Estado a proporcionar uma quantidade condizente de juízes em proporção à quantidade de litígios que surgem na sociedade”. Ainda fazendo o paralelo do princípio com a realidade operacional das ações jurisdicionais, Marques de Lima (2005) assevera:

Fica possibilitado que o cidadão e as instituições façam duas cobranças: a) do Poder Público, os meios materiais para que o aparelho judicial possa cumprir os prazos dispostos nas normas processuais; b) dos órgãos da Justiça, o esforço para cumprir os prazos legais, envidando esforço para abreviar a prestação jurisdicional, bem como prestar um serviço de qualidade (MARQUES LIMA, 2005, p. 36).

O princípio da celeridade processual, ou razoável duração do processo, não se materializa de forma automática, mas depende, em grande medida, da iniciativa constante dos agentes responsáveis pela sua materialização (Barroso, 2010). A concretização desse princípio na atividade policial reflete diretamente na eficiência dos serviços e resolutividade dos conflitos sociais existentes.

2.1.3 Imparcialidade do Mediador

Nos institutos da conciliação e mediação, a figura do mediador ganha considerável relevo. O Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA)⁵, caracteriza o mediador nos seguintes termos:

O MEDIADOR é um terceiro imparcial que, por meio de uma série de procedimentos próprios, auxilia as partes a identificar os seus conflitos e interesses, e a construir, em conjunto, alternativas de solução visando o consenso e a realização do acordo. O Mediador, no desempenho de suas funções, deve proceder de forma a preservar os princípios éticos (CONIMA, 2017).

Na execução da função, o mediador deve atuar de forma imparcial. Conforme leciona Santos (2013, p. 47)⁶, “A imparcialidade é atributo indispensável à figura do mediador. Traz uma postura de equidistância deste terceiro em relação às partes e ao resultado que possam chegar”. O mediador deve atuar junto aos mediados no sentido de auxiliá-los na tarefa da pacificação autocompositiva do conflito.

⁵ Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem. **Código de Ética para Mediadores**. Disponível em: < http://www.conima.org.br/etica_mediadores.html > Acesso em 08 jun. 2017.

⁶ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual da Mediação de Conflitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2013.

2.1.4 Isonomia entre as partes e Autonomia da Vontade

O princípio da isonomia tem por finalidade impor ao mediador a obrigatoriedade de dar tratamento igual para as partes, em todos os aspectos do procedimento. Conforme entende Mancuso (2009), tal princípio faz parte do ordenamento jurídico brasileiro por força da Constituição da República, art. 5º, inciso I e no art. 37, caput.

A concretização deste princípio, conforme Barroso (2010), está no fato de o Estado-juiz desprender tratamento igualitário às partes, possibilitando-lhes as mesmas oportunidades. O desrespeito ao princípio da isonomia pode agravar a situação de conflito já existente. A sensação de injustiça gerada é fator impeditivo da resolutividade.

Nos seus ensinamentos, Mancuso (2009) entende que o princípio da autonomia da vontade é o cerne da mediação, posto que o acordo decorre, exatamente, do encontro de vontades. É o privilégio da ampla escolha que garante a pacificação duradoura. Os mediados possuem o direito de definir e protagonizar o procedimento, sendo possível a adoção do método compositivo até a responsabilidade pelo resultado final.

Como corolário do princípio, ninguém será obrigado a permanecer em procedimento consensual. Os mediados têm autonomia para decidirem sobre a participação na mediação e sobre o conteúdo das conversas. Noutra giro, o mediador também tem ampla autonomia para decidir qual vai ser a estrutura do procedimento.

2.1.5 Princípio da Oralidade e da Informalidade

O Princípio da Oralidade tem por foco dar celeridade ao processo, com vistas a reforçar a informalidade e a confiança no procedimento. Para Miranda Netto *et al.* (2015, p.113), tal princípio, “reduzindo as peças escrita ao estritamente indispensável”, impossibilita o desperdício de tempo e de recursos. Cabe ressaltar que não há vedação expressa quanto à formalização dos atos, entretanto, a preferência está no uso da oralidade.

Tal princípio, que vem ganhando força nas últimas mudanças do ordenamento jurídico, prescreve que não é razoável tomar termo de diálogo informal. Como regra, impõe o art. 20 da Lei 13.140/2015 que, apenas ao final do procedimento de mediação, teremos a lavratura do seu termo final, quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido, seja por manifestação de qualquer das partes.

Já o Princípio da Informalidade se traduz na não existência de uma forma pré-estabelecida de conduzir a mediação, salvo algumas orientações gerais colocadas pela lei. Miranda Netto *et al.* (2015) entendem que a natureza do procedimento de autocomposição não pode possuir entraves que venham a cercear a liberdade do mediador, sob pena de tornar a técnica da mediação ineficiente.

2.1.6 Princípio da Busca do Consenso e da Boa-fé

Todo processo de conciliação e mediação tem por escopo a resolutividade do conflito pelo acordo entre os envolvidos de forma consensual. A autonomia da vontade deve estar atrelada à busca pela resolução pacífica. Para Neto e Morais (2012, p. 47), “O consenso significa que toda a comunicação volta-se para o entendimento, compartilhando expectativas, buscando o acordo”. Deve o mediador buscar o consenso, informando às partes, de forma isonômica, todos os aspectos do processo, de modo a assegurar a melhor solução para o conflito.

Na doutrina, o princípio da boa-fé tem duas vertentes de conteúdo: uma objetiva e outra subjetiva. Nesse sentido, aduz Martins (2000):

A boa-fé, no sentido objetivo, é um dever das partes, dentro de uma relação jurídica, se comportar tomando por fundamento a confiança que deve existir, de maneira correta e leal; mais especificamente, caracteriza-se como retidão e honradez, dos sujeitos de direito que participam de uma relação jurídica, pressupondo o fiel cumprimento do estabelecido (MARTINS, 2000, p. 73)

Na esteira conceitual, Martins-Costa (2000, p. 411) referencia que boa-fé subjetiva “denota o estado de consciência ou convencimento individual de obrar (a parte) em

conformidade ao direito (sendo) aplicável, ao campo dos direitos reais, especialmente em matéria possessória”. Continua o autor:

Diz-se "subjéitiva" justamente porque, para a sua aplicação, deve o intérprete considerar a intenção do sujeito na relação jurídica, o seu estado psicológico ou íntima convicção. Antitética à boa-fé subjéitiva está a má-fé, também vista subjétivamente como a intenção de lesar a outrem (MARTINS-COSTA, 2000, p. 411)

Todo o processo de mediação e conciliação deve ser balizado pela boa-fé das partes e do mediador. Os envolvidos têm o dever de agir com probidade e lealdade, tanto na exposição argumentativa quanto no seu comportamento.

2.1.7 Princípio da Confidencialidade

A interpretação da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125, de 29 de novembro de 2010, conjugada com os mandamentos do Novo Código de Processo Civil, permite asseverar que as informações relativas aos procedimentos de conciliação e mediação serão resguardadas com sigilo. As exceções ao sigilo só se autorizam por aquiescência das partes ou nos casos em que a lei assim exigir. O objetivo de se preservar a confidencialidade é a garantia de que as partes possam tratar as demandas conflituosas com segurança e diálogo.

Tal princípio é instrumento importante para a concretização efetiva dos preceitos normativos esculpidos na lei. Conforme leciona Mancuso (2009, p. 32), “o princípio da confidencialidade serve ao sucesso do procedimento, de modo que, sem o sigilo, dificilmente teríamos uma comunicação eficiente, elemento imprescindível à mediação”.

O autor ainda informa que a função do princípio é proteger os participantes no caso de não acordo, pois impede que as informações sejam utilizadas em desfavor de uma das partes durante o processo. Assegura Mancuso (2010) que tal princípio tem extensão não somente às partes, mas também ao conciliador, ao mediador e aos membros de sua equipe, bem como aos prepostos das partes, aos advogados, aos assessores técnicos e outras pessoas que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento.

2.1.8 Carga valorativa da Resolução nº 125/2010 - CNJ

A Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125, de 29 de novembro de 2010, trouxe um arcabouço axiológico complementar aos princípios expressos e implícitos no ordenamento jurídico. Tais conceitos balizadores estão esculpidos no anexo III do documento normativo com nomenclatura de Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais. Os princípios com conteúdo conceitual mais debatido na doutrina já foram apresentados. Urge elencarmos, de forma sucinta, os demais.

O Princípio da Decisão Informada tem por objetivo dar conhecimento pleno às partes em mediação sobre seus direitos reconhecidos por lei e sobre como funciona o procedimento. Mancuso (2009) ensina que os envolvidos, ao escolherem pela mediação, precisam fazer pela convicção própria de que é o meio mais adequado para a resolução do conflito e não por restrição ao acesso do sistema jurisdicional.

O artigo 1º, inciso VII, do Código de Ética de Medidores e Conciliadores, traz o Princípio do Empoderamento, cujo conceito se relaciona com o “dever de estimular os interessados a aprenderem melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição” (RESOLUÇÃO CNJ Nº 125, 2010). Mancuso (2009) ensina que tal princípio traz a resiliência, incentiva a escuta ativa, estimula a empatia, favorece a coesão interna e a promoção da autonomia dos membros envolvidos.

O Princípio da Competência determina que os conciliadores e mediadores devem ser capacitados em conformidade com a legislação para executar de tal missão, tendo inclusive de passar também por reciclagem e formação continuada. Já o Princípio da Validação busca a humanização do processo de resolução do conflito. O termo *validar*, para Mancuso (2009), implica reconhecer a individualidades das partes, mas visando a harmonia entre elas. Para Moraes Sales (2009), o princípio em tela não visa que os indivíduos concordem com todo posicionamento, mas que o entendam e respeitem.

Deste modo, é notório que o subsistema normativo criado para adoção da forma alternativa de resolução de conflitos, calcada na conciliação e mediação, possui uma

carga axiológica que não pode ser desprezada no seu contexto de aplicação. Seu conhecimento é de suma importância para definição procedimental de operacionalização eficiente e eficaz na resolução de litígios.

3 FUNÇÃO ESTATAL PACIFICADORA

A sociedade não nasceu sob a égide dos preceitos básicos de divisão dos poderes já preconizada por Montesquieu (1748), em sua notável obra “O Espírito das Leis”. A construção de um sistema estatal de jurisdição com função pacificadora dos conflitos sociais decorre de uma evolução lenta, arraigada nas bases da justiça de mão própria. Ausente o monopólio estatal de exclusividade na jurisdição impera a autotutela dos interesses individuais, com imposição da vontade do mais forte. O presente esforço não tem objetivo de esgotar a temática, mas trazer à lume conceitos e informações importantes para compreensão do tema.

3.1 Sociedade e conflito

O homem é, na essência, um ser sociável. É a vida em meio aos semelhantes que possibilita o desenvolvimento de suas potencialidades, recebendo e transmitindo o conhecimento em um processo natural de interação social. Ao longo de sua existência, seja de maneira impulsiva ou consciente, ele fará associação com indivíduos, ligados pelos mais variados interesses: sejam eles afetivos, materiais ou espirituais. A própria constituição física do ser humano revela que ele foi programado para viver e se completar com outro ser de sua espécie (NADER, 2011).

Sem entrar na discussão teórica de formação da sociedade, se por impulso natural e associativo da essência humana (naturalista) ou se pela vontade dos homens direcionada a formar um grande contrato hipotético (contratualista), o fato é que viver em sociedade implica benefícios e limitações no âmbito das liberdades individuais. De tal sorte, o equilíbrio nas relações sociais decorre de uma construção permanente dos indivíduos e se transfere entre gerações. Nesse sentido são os ensinamentos de Miguel Reale (1994):

Diz-se muito frequentemente que a sociedade é um fato natural, mas é preciso entender esta expressão no seu sentido rigoroso. A sociabilidade é tendência natural do homem, mas a sociedade é permanentemente construída, algo que uma geração recebe e transfere a outra, quando mais não seja pelo fato fundamental da linguagem, sendo umas gerações mais felizes por poderem transferir proporcionalmente mais do que receberam (REALE, 1994, p. 65).

O termo *sociedade* guarda grande extensão axiológica, posto que pode se referir desde a família (sociedade natural) à sociedade humana, a humanidade. Designa, ainda, pequenos grupos (empresas, clubes, igreja, associações) ou a união desses grupos (cidades, estados, países). Seja qual for a forma da relação social, o importante é que sempre tem por fim garantir ao indivíduo o desenvolvimento de suas aptidões físicas, morais e intelectuais (NADER, 2011).

Na construção dessa relação, Nader (2011, p. 24) aduz que, “Por não conseguir a autorrealização, concentra os seus esforços na construção da sociedade, seu *habitat* natural e que representa o grande empenho do homem para adaptar o mundo exterior às suas necessidades de vida”.

Nessa busca por adaptação do mundo exterior, as pessoas e/ou grupos sociais passam a se relacionar ou interagir para consecução de objetivos comuns. Esses “processos de mútua influência, de relações interindividuais e intergrupais, que se formam sob a força de variados interesses denominam-se interação social” (NADER, 2011, p. 25). Na dinâmica da interação social, despontam três formas de disposição dos interesses, quais sejam: a cooperação, a competição e o conflito. Todas garantidas pelo Direito, enquanto instrumento de sustentação das ações travadas no ambiente de interação.

Nesse passo, existe cooperação quando os indivíduos que se relacionam o fazem conjugando esforços no mesmo propósito, ou seja, quando o fim é comum. Já na competição, as palavras de ordem são disputa e concorrência; as pessoas buscam a satisfação dos seus interesses excluindo as partes que com elas interagem. No conflito, sobressai o impasse entre as partes, o qual uma vez não solucionado pelo diálogo evolui para a luta – física e/ou moral -, ou a necessidade de intervenção do Estado-juiz. Dentre as formas de interação o conflito ganha importância, sendo que Nader (2011) ensina que:

Os conflitos são fenômenos naturais à sociedade, podendo-se até dizer que eles são imanentes. Quanto mais complexa a sociedade, quanto mais se desenvolve, mais se sujeita a novas formas de conflito e o resultado é o que hoje se verifica: o maior desafio não é o de como viver e sim o da convivência (NADER, 2011, p. 25).

Nesse cenário que exsurge a ordem jurídica, Cintra (2004, p. 28) leciona sobre a missão do direito no âmago social: “A tarefa da ordem jurídica é exatamente a de harmonizar as relações sociais intersubjetivas, a fim de ensejar a máxima realização dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste”. Assim, na esfera legal, o conceito de conflito, segundo entendimento de Tartuce (2008), é sinônimo jurídico de litígio.

Desse modo, Ferraresi e Moreira (2013, p. 344), conjugando o aspecto social com jurídico, asseveram que, “quando a pretensão de um indivíduo encontra uma resistência, podemos ver instalado um conflito, se fazendo necessário definir quem é o verdadeiro titular do direito ou do interesse que o gerou”. Para tal definição de direito, surge a figura do Estado-Juiz exercendo a função jurisdicional.

3.2 Da autotutela à jurisdição

O conflito sempre esteve presente na vida em sociedade. A positivação de normas com estabelecimento de direitos e deveres, bem como a previsão de sanções para o descumprimento, não foi suficiente para garantir a pacificação. Alias, a resolução das divergências sempre foi um desafio ao convívio, capaz de motivar uma busca constante por novas forma de solução.

Nos primórdios, diante de uma estrutura estatal incipiente ou inexistente e sem condições necessárias para resolutividade, o caminho era a autotutela. A inexistência de poder estatal, a ausência de terceiros para mediar e de outras formas conciliatórias levavam à resolução de conflitos pelo uso da força. Para Fiorillo *et al.* (1996), a noção de autotutela resume-se desta maneira:

Nos primórdios da civilização humana não existiam meios eficazes de proteção ao direito, senão a chamada “*manus injectio*”, ou seja, o emprego da força para garantir a proteção de um interesse ou direito. Existia, pois, a figura da autotutela, em que cada um defendia à força a sua pretensão. A insegurança era muito grande, pois bastava ser menos forte para se sentir ameaçado na perda do seu bem da vida. Assim, o conceito sociológico de justiça não existia, pois esta refletia - se em vontades unilaterais, cogentes e muitas vezes desprovidas de qualquer fundamento lógico – justo. Outra não poderia ser a solução dos conflitos de interesses, porque não existia ainda nação e, muito menos, a sua organização sócio política não tinha também normas de conduta previamente fixadas e tampouco alguma instituição cuja competência fosse dirimir conflitos intersubjetivos (FIORILLO, *et al.*,1996, p.39).

Deste modo, Cintra *et al.* (2004, p. 21) afirmam que “quem pretendesse alguma coisa que outrem impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão”. Resquício de tal mecanismo ainda hoje se faz presente no direito brasileiro, embora não com o mesmo viés. Um exemplo é a previsão no Código Civil Brasileiro, parágrafo 1º, art. 1.210, que permite ao possuidor turbado ou esbulhado manter-se ou resistir-se por sua própria força. Conquanto, diferente daquele tempo, hoje a própria ordem jurídica delimitou a abrangência da autotutela. Veja-se que o Código Penal, art. 345, criminalizou o exercício arbitrário das próprias razões visando inibir os casos não autorizados.

Em sentido diametralmente oposto à autotutela, ganhou força naquele tempo, anterior à jurisdição estatal, o mecanismo da autocomposição, pela qual os próprios interessados negociam os termos. Cintra *et al.* (2012) expõem com clareza a diferença entre os dois institutos citados:

Na autotutela, aquele que impõe ao adversário uma solução não cogita de apresentar ou pedir a declaração de existência ou inexistência do direito; satisfaz simplesmente pela força (ou seja, realiza sua pretensão). A autocomposição e a arbitragem, ao contrário, limitam-se a fixar a existência ou inexistência do direito: o cumprimento da decisão, naqueles tempos iniciais, continuava dependendo da imposição de solução violenta e parcial (autotutela) (CINTRA *et al.*, 2012, p. 34)

Já a participação de um terceiro envolvido no processo de resolução de conflitos chega com a adoção da arbitragem. Com a finalidade de obter uma solução mais amigável e imparcial, os envolvidos passam a buscar por um terceiro, “como uma autoridade religiosa, um reconhecidamente sábio entre a comunidade, ou mesmo um membro da família experiente e idôneo” (CAHALI, 2012: 26). Ainda de acordo com a autora, “a solução do conflito é entregue ao terceiro por provocação do interessado, para harmonização das relações sociais intersubjetivas (heterocomposição)” (op. cit., 27).

Entende Tartuce (2008) que a inserção da figura do pretor na resolução, sendo apresentadas as partes com o compromisso de aceitarem os termos das decisões chamado de *listiscontestatio*, são os primeiros sinais de interferência estatal jurisdicional. Cintra *et. al* (2012) aduzem:

Para facilitar a sujeição das partes às decisões de terceiros, a autoridade pública passou a preestabelecer regras destinadas a servir de critério objetivo e vinculativo para tais decisões, afastando os temores de julgamentos arbitrários e subjetivos. Surge assim a figura do legislador (CINTRA *et. al*, 2012, p. 31).

Com o surgimento da figura do Estado como ente detentor do poder de dizer quem tem o direito, o *iuris dictis*, a resolução dos conflitos ganha novo contorno. A função legislativa ganha o cenário e as delimitações de direitos e deveres são formalizadas (CAHALI, 2012). O Estado-Juiz, norteado por toda uma gama principiológica e normativa, passa a fazer a parte do terceiro imparcial na lide, apresentando ao âmbito jurídico a jurisdição.

3.2.1 Jurisdição estatal e Inafastabilidade do Poder Judiciário

A doutrina é vasta quanto ao conceito de jurisdição, porém o conteúdo jurídico presente nas definições é semelhante. Morais e Spengler (2008) evidenciam sobre a jurisdição, relacionando-a com o Estado:

Através dela que o mesmo entra como um terceiro substituto das partes titulares dos interesses envolvidos, tratando o conflito em concreto, fazendo a atuação da vontade do direito objetivo que rege a lide, caracterizando-se, ainda, pela imparcialidade e neutralidade (MORAIS; SPENGLER, 2008, p. 56).

Tartuce (2008, p. 34) afirma que “a atividade jurisdicional visa a composição, nos termos da lei, do conflito de interesses”. Complementando, salientam Ferraresi e Moreira (2013, p. 350) que a “jurisdição é a capacidade que o Estado tem de decidir imperativamente e impor decisões. O que a distingue das demais funções do Estado é precisamente a finalidade pacificadora com que o Estado a exerce”. A jurisdição, então, exercida pelo estado com a função de pacificar pela subsução à regra positivada deve ser de amplo acesso a todos.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu art. 5º, Inciso XXXV, a previsão de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.” O dispositivo trouxe o que a doutrina chamou de Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional ou Princípio do Acesso à Justiça, entendido não apenas como o acesso ao judiciário para o protocolo da demanda,

mas sim como a garantia de uma ordem jurídica justa.

Conceito em que se insere a razoável duração processo, a ampla defesa a imparcialidade do julgador, além de outros princípios. Referenciando a terminologia, Klippel (2007) aduz:

A denominação “acesso à justiça” transmite uma ideia parcial do que representa o princípio, visto que não basta garantir, de qualquer modo, que o cidadão acesse o Judiciário. Deve-se garantir o acesso digno [...]. Ou, seja o acesso à justiça é conceito que engloba os resultados que o processo deve alcançar. Permitir o ingresso, sem buscar incessantemente que os resultados advenham, representa verdadeira vedação à ordem jurídica justa (KLIPPEL, 2010, p.47).

A jurisprudência e a doutrina atual comungam com o pensamento inclinado a ampliar as dimensões da garantia expressa no termo acesso à justiça. De tal sorte a inobservância de princípios como o da eficiência e da eficácia na condução do processo, acabar por mitigar o acesso à justiça.

Decorrente disso, a própria Carta Magna traz em seu bojo previsão, art. 5º, inciso LXXIV, a garantia de assistência jurídica gratuita e integral aos necessitados. Marinoni (2010, p. 44) afirma:

Quando se pensa em tutela jurisdicional efetiva, descobre-se, quase por necessidade, a importância da relativização do binômio direito-processo. O processo deve estar atento ao plano do direito material, se deseja realmente fornecer tutela adequada às diversas situações concretas (MARINONI, 2010, p. 44).

Corroborando com Marinoni (2004), está Cintra *et al.* (2012):

Acesso à justiça não se identifica, pois, com a mera admissão ao processo, ou possibilidade de ingresso em juízo. Como se verá no texto, para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente (inclusive em processo criminal), sendo também condenáveis as restrições quanto a determinadas causas (pequeno valor, interesses difusos); mas, para a integralidade do acesso à justiça, é preciso isso e muito mais (CINTRA *et al.*, 2012, p. 42).

Nesse sentido, a atual conjuntura de crise no Poder Judiciário, atribuída à cultura da litigância e falta de estrutura, também é fator inibidor para o acesso à justiça. Morais e Spengler (2008, p. 77) afirmam que, "demonstrada a incapacidade do Estado de

monopolizar esse processo, tende-se a se desenvolver procedimentos jurisdicionais alternativos, como a arbitragem, a mediação, a conciliação e a negociação, almejando alcançar celeridade, informalização e pragmaticidade”.

A Lei dos Juizados Especiais, o Novo Código de Processo Civil, a Lei de Mediação além de diversas outras normas, são exemplos emblemáticos da nova cultura, calcada na necessidade de uma prestação de justiça célere, e, por demais, eficiente. É, pois, consoante a essa tendência de busca por celeridade e efetividade que se idealiza a implementação da mediação e da conciliação como instrumento de resposta rápida a serviço da pacificação social. Não há, portanto, que se falar de usurpação da função jurisdicional. Como diz Mattos (2009, p. 70), “O termo acesso à Justiça compreende os equivalentes jurisdicionais, os quais são: autotutela, autocomposição, mediação e arbitragem, compreendendo também um sentido axiológico e coerente com os direitos fundamentais”.

Assim, tendo em vista que o princípio do acesso à justiça faz parte de uma estrutura composta por diversas engrenagens que devem funcionar de forma harmônica para o sucesso da decisão que trará resolutividade ao conflito levado ao órgão jurisdicional, a instrumentalização da Polícia Militar com as ferramentas da Mediação e da conciliação, apresenta-se como medida estratégica. Ora, há um grande potencial institucional na pacificação imediata dos conflitos evitando que constituam novas demandas ao Judiciário. Ainda além, a resposta será tanto mais eficiente quanto maior a possibilidade de mobilização conjunta dos órgãos, posto que nenhum deles consegue abarcar todas dimensões do fato conflitivo.

3.2.2 Cultura demandista e alta litigância

Segundo dados estatísticos colhidos na análise dos anuários da justiça em número do CNJ, “no Brasil existe algo em torno de 100 milhões de causas em trâmite no Poder Judiciário”. Considerando que a população brasileira total estimada pelo IBGE para 2017, pouco ultrapassa os 200 milhões de habitantes, temos uma cifra próxima de 01 (um) processo para cada 02 (dois) brasileiros. Abelha (2015, p.63) assegura que “a organização judiciária e administrativa (entendam isso da forma mais lata

possível) não tem a menor, frise-se, a menor condição de gerir e julgar em tempo minimamente razoável”.

Nos últimos anos, os cidadãos têm buscado, cada vez mais, resolver seus conflitos pela via da judicialização das relações sociais, transformando-as em demandas ou lides jurídicas. Tal fato da chamada cultura demandista. Filho (2012) resume o contexto atual do Poder Judiciário:

Vê-se uma supervalorização dos métodos oficiais de heterocomposição, fato esse que se concretiza com depósito de esperanças individuais e coletivas no Poder Judiciário, visto como um verdadeiro sepeórgão capaz de resolver todas as diferenças existentes entre os indivíduos. No descrito contexto edifica-se a crise do sistema judicial brasileiro, especialmente pela sua incapacidade de atender aos anseios dos jurisdicionados e a explosão de litigiosidade eclodida historicamente (FILHO, 2012, p. 42).

A doutrina atribuiu tal cultura a vários fatores, sendo que Filho (2012, p. 13) aponta que é “reflexo de uma Democratização do Estado, o alargamento e o extensivo rol de direitos e garantias fundamentais e uma concretização da garantia de Acesso à Justiça”. Além disso, a indisponibilidade de outros meios alternativos de resolutividade torna o judiciário a vala comum dos conflitos, gerando alta litigância. Mancuso (2009):

Embora hoje se vá gradualmente se reconhecendo o anacronismo de qualquer ideia de “monopólio estatal” na distribuição da justiça não há negar que ainda assim a cultura demandista ou judiciarista ainda grassa entre nós, fazendo com que o serviço judiciário estatal seja ainda muito procurado, num crescente e incessante aumento da demanda, a que se tem tentado (equivocadamente) responder com o crescimento desmesurado do judiciário, tudo ao final resultando na oferta de uma justiça de massa, prenhe de carências e deficiências diversas (MANCUSO, 2009, p. 13).

O excesso de litigância é desafio para o Poder Judiciário. Com esse alerta, o ministro Joaquim Barbosa, então presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), iniciou, em outubro de 2013, a solenidade de lançamento do Relatório Justiça em Números 2013⁷, que trazia uma radiografia sobre o Poder Judiciário com base em dados de 2012, cuja conclusão já apontava para crise com taxa de congestionamento do Poder Judiciário na ordem de 70%.

⁷ DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS. **Justiça em Números**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em 03 mai. 2017.

De fato, a justiça está congestionada; há uma inegável crise numérica instalada. O relatório Justiça em Números 2016⁸, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aponta para uma cifra de 102 milhões de processos que tramitaram no judiciário no ano de 2015 – cerca de um procedimento para cada dois brasileiros. Constata um estoque no judiciário de 74 milhões de processos, com crescimento acumulado desde 2009, na ordem 19,4%, ou seja, 9,6 milhões de processos. Estima o relatório que seriam necessários 3 anos de paralisação do Judiciário, sem demandas novas, para zerar o estoque.

Filho (2012, p.4) afirma que “a cultura da litigância abarrotava os Tribunais, reproduz insatisfações quanto à inefetividade da resposta da Justiça e integra um modelo de solução de controvérsias carcomido pela dificuldade em dialogar”. Tais fatores levam à não efetividade do acesso à justiça, criando a falsa percepção da concretização do direito constitucional. Daí a necessidade de aprimoramento e expansão dos meios alternativos de resolução de conflitos.

3.3 Solução por meios alternativos

O Estado, em face de um contexto social dinâmico e multifacetário, visando a concretização de uma justiça eficiente e a pacificação social, vem normatizando e buscando novos meios para prestação da atividade jurisdicional. É nesse contexto que se insere a possibilidade da solução dos conflitos pelos meios alternativos.

3.3.1 Mecanismo de funcionamento do Juizado Especial Criminal

O sistema de funcionamento do Juizado Especial Criminal foi pensado para aperfeiçoar o julgamento das infrações de menor potencial ofensivo. O objetivo era imprimir uma dinâmica mais célere na resposta penal e na reparação dos danos à vítima, na perspectiva da justiça restaurativa. Para Mirabete (1998), o rito processual previsto no atual Código de Processo Penal, vigente desde 1941, tornou-se inadequado para a nova dinâmica da sociedade. De fato, a instituição dos Jecrims trouxe significativos avanços para o processo penal. Para melhor elucidação do acima exposto, estão os dizeres de Grinover *et al.* (2005):

⁸ BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60904-excesso-de-litigancia-e-desafio-para-o-poder-judiciario-diz-mi>>. Acesso em: 01 maio 2017.

É indiscutivelmente a via mais promissora da tão esperada desburocratização da Justiça criminal (grande parte do movimento forense criminal já foi reduzido), ao mesmo tempo em que permite a pronta resposta estatal ao delito, a imediata (se bem que na medida do possível) reparação dos danos à vítima, o fim das prescrições (essa não corre durante a suspensão), a *ressocialização* do autor dos fatos, sua não-reincidência, uma fenomenal economia de papéis, horas de trabalho etc (GRINOVER *et al.*, 2005, p. 49).

Na compreensão de Grinover *et al.* (2005), a nova sistemática visa dar efetividade ao processo, desburocratizando-o e dando uma clara resposta ao anseio, ou necessidade, de se reestruturar o processo criminal clássico, para que se chegue à tão sonhada eficiência. Prescreve a Lei nº 9.099/95 que os Juizados Especiais Criminais são órgãos da Justiça Ordinária, sendo criados no Distrito Federal e nos Territórios pela União, pelos próprios Estados. Tais juizados são providos por juízes togados⁹, ou togados e leigos¹⁰, e têm por competência a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência.

Orientado pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, o procedimento no contexto do juizado foi estruturado para romper os entraves tendentes à morosidade processual. No entendimento de Grinover *et al.* (2005), os atos processuais e pré-processuais, no âmbito da Lei nº 9.099/95, buscam dar uma ordem prática no desenvolvimento da persecução criminal, tendo em vista a necessidade de dar celeridade ao feito. O processo inicia-se com a fase preliminar, cujo escopo contempla a eliminação do máximo de etapas processuais e registros desnecessários. Cumprindo tal propósito, instituiu-se como regra, a abolição do Inquérito Policial, sendo bastante o envio do TCO.

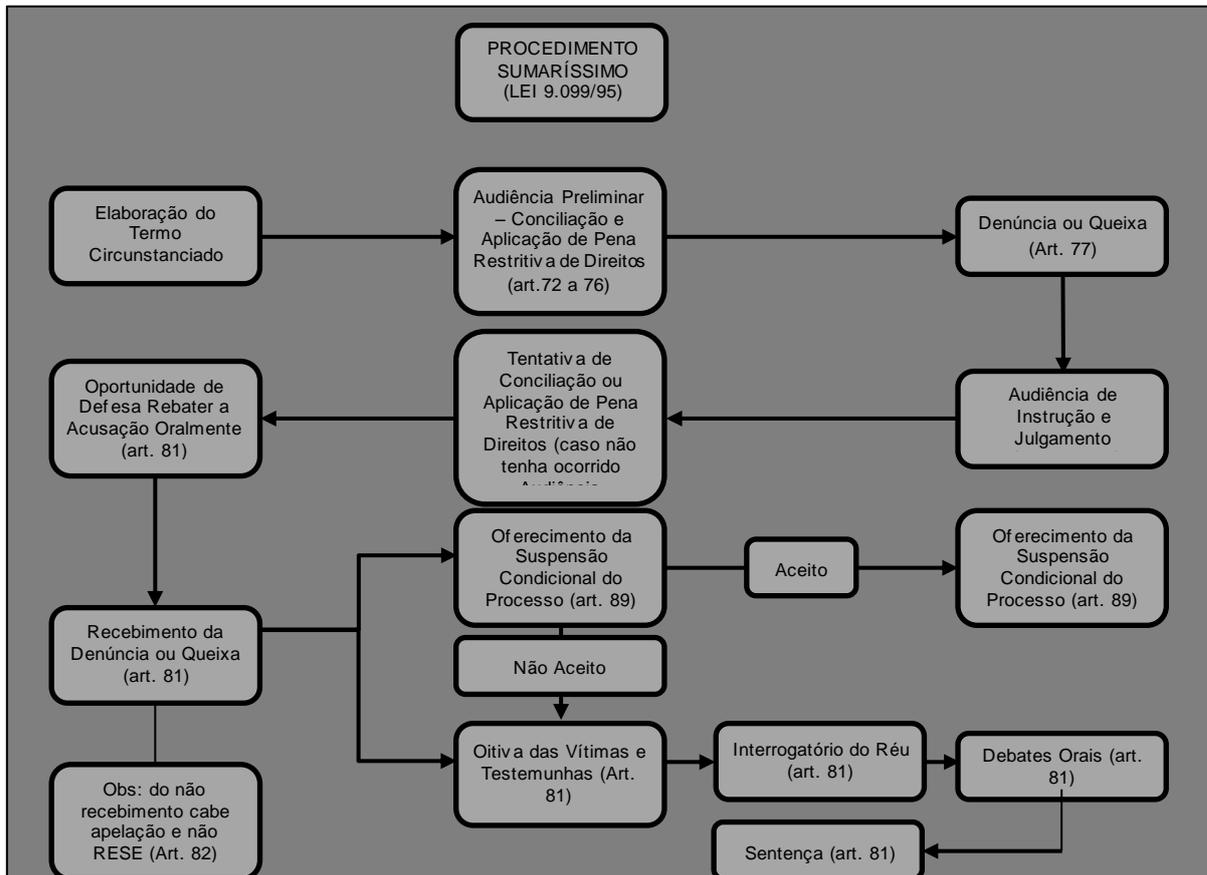
A segunda fase é a Audiência Preliminar ou Audiência de Conciliação, prevista no art. 72 da Lei nº 9.099/95. A conciliação será conduzida pelo Juiz ou por conciliador, sob sua orientação. É nessa fase que se insere a função do Oficial da Polícia Militar como colaborador da justiça e facilitador do processo de resolução do conflito pela via negociada. A proposta de conciliação será realizada em Núcleo Especial de

⁹ Os Juízes togados são os juízes de Direito de carreira, com todas as garantias constitucionais da magistratura (art. 95 da CRFB).

¹⁰ A Lei nº 9.099/95, que regulamenta os Juizados Especiais, trata o juiz leigo como auxiliar da Justiça, recrutado entre os advogados com mais de 5 anos de experiência.

Comunitária (NECCON) da Polícia Militar, conduzida por Oficial da PM capacitado para tal missão, produzindo o Termo de Conciliação Prévia (TCP) e encaminhando-o para do Poder Judiciário. A figura abaixo representa todo mecanismo citado.

Figura 1 – Mecanismo de funcionamento do JECrim



Fonte: Autoria própria¹¹.

À guisa de conclusão, é possível perceber que toda sistemática de funcionamento processual do Juizado foi criada de forma a dinamizar o processo de persecução criminal. Não possibilitar essa flexibilidade e dinâmica nos procedimentos pré-processuais, ou seja, elaboração do Termo Circunstanciado de Ocorrência, mediação e conciliação pela Polícia Militar, que dão suporte ao restante do processo, é desconsiderar toda a carga axiológica da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

3.3.2 A conciliação

¹¹ Fluxograma produzido pelo autor com fulcro na Lei nº 9.099/95.

A definição do conteúdo existente no termo conciliação requer trabalho conceitual minucioso. O Novo Dicionário Aurélio (1998, p. 441) define conciliação como “o ato ou efeito de fazer com que alguém que esteja em desacordo com outra pessoa, entre em acordo”. Braga Neto (2012) diz que o termo é oriundo do latim “*conciliabulum*”, que etimologicamente significa local para se buscar um acordo. No âmbito normativo, Barcellar (2012) apresenta o seguinte conceito:

Definimos a conciliação (nossa posição) como um processo técnico (não intuitivo), desenvolvido pelo método consensual, na forma autocompositiva, em que terceiro imparcial, após ouvir as partes, orienta-as, auxilia, com perguntas, propostas e sugestões a encontrar soluções (a partir da lide) que possam atender aos seus interesses e as materializa em um acordo que conduz à extinção do processo judicial (BARCELLAR, 2012, p. 84).

É perceptível que o termo traz um extenso conteúdo que permeia vários diplomas legais. Barcellar (2012) menciona que a conciliação teve origem nos Estados Unidos da América nos anos de 1970, sendo então introduzido na América Latina, em 1976, a começar pela Colômbia e, em 1991, chegou na Argentina.

Em breve perspectiva histórica, Barcellar (2012) salienta que a Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 161, já trazia previsão normativa do instituto. O autor ainda relata que o primeiro Código de Processo Penal elaborado no Brasil, Decreto nº 737/1850, em seu art. 23, também esculpiu a conciliação. Durante todo processo evolutivo da legislação pátria, a conciliação passou por diversas mudanças, mas sua previsão expressa ainda não foi o bastante para a concretização da resolução dos conflitos de forma harmônica.

Defende Barcellar (2012) que a Justiça do Trabalho a primeira a colocar em relevo a conciliação como princípio balizador para resolução de conflitos trabalhistas. Na seara Civil e Criminal a implantação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, instituídos pela Lei nº 9.099, 26 de setembro de 1995, foi um marco histórico para a efetiva aplicação da conciliação. Já em 2010, por intermédio da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125, criou-se o Prêmio Conciliar é Legal, importante incentivo que “reconhece as práticas de sucesso, estimula a criatividade e dissemina a cultura dos métodos consensuais de resolução dos conflitos” (CNJ, 2017).

Com a nova realidade imposta pela Resolução, o CNJ instituiu uma Política Judiciária de tratamento de conflitos de interesses, ficando a cargo dos órgãos a adoção dos mecanismos. Com o advento do Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, a conciliação e mediação foram disciplinadas com maior preciosismo. O texto legal assegura que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, sendo que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Novo avanço se dá ainda em 2015 com a edição da Lei nº 13.140, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, configurando mais um progresso normativo. Superada a questão histórica e conceitual, é importante adentrarmos em alguns aspectos intrínsecos ao tema.

Na perspectiva de Buitoni (2010), a conciliação classifica-se como extrajudicial e judicial. A primeira ocorre antes da instauração do processo, sendo o conciliador um Defensor Público, o Promotor de Justiça, o advogado, ou numa sistemática mais ampla, outros terceiros capacitados. O autor relata que “Não há dúvida que as partes se sentem mais a vontade, nesse tipo de Conciliação Pré-Processual, pois estão na presença de um Conciliador que não tem poderes de decisão e de julgamento” (BUITONI, 2010, p. 02). Em caso de acordo entre elas, os termos são remetidos para homologação pelo Poder Judiciário.

Toda a atividade jurisdicional, por natureza, já tem a missão de conciliar direitos e obrigações. Na conciliação judicial, a atividade de conciliador é exercida pelo juiz, por servidor efetivo do Poder Judiciário ou por pessoa indicada pelo magistrado. Segundo Cahali *apud* Buitoni (2010):

O conciliador, seja Juiz ou não, fica na superfície do conflito, sem adentrar nas relações intersubjetivas, nos fatores que desencadearam o litígio, focando mais as vantagens de um acordo onde cada um cede um pouco, para sair do problema. Não há preocupação de ir com maior profundidade nas questões subjetivas, emocionais, nos fatores que desencadearam o conflito, pois isso demandaria sair da esfera dogmática jurídica, dos limites objetivos da controvérsia (CAHALI *apud* BUITONI, 2010, p.35).

Desse modo, a conciliação se apresenta como instituto voltado para resolução consentida do conflito, sendo judicial ou extrajudicial. Possui normatização esparsa e complexa, assim como carga valorativa extensa.

3.3.3 A mediação

A mediação no ordenamento jurídico brasileiro possui recente história de concretização, tendo sido a Argentina, o Reino Unido e os Estados Unidos os pioneiros a sedimentarem tal instituto (BUITONI, 2010). No Brasil, a Lei nº 13.140/2015 regulamentou a aplicação do meio alternativo de solução. O art. 1º, parágrafo único, conceitua mediação como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (BRASIL, 2015). Doutrinariamente, Lia Sampaio e Adolfo Braga Neto (2007) asseveram que a mediação é:

Um processo pacífico de resolução de conflitos em que uma terceira pessoa, imparcial e independente, com a necessária capacitação, facilita o diálogo entre as partes para que melhor entendam o conflito e busquem alcançar soluções criativas possíveis (SAMPAIO; NETO, 2007, p. 84).

O terceiro que atua de forma imparcial possui a nomenclatura de mediador. O CONIMA traz a seguinte definição:

O MEDIADOR é um terceiro imparcial que, por meio de uma série de procedimentos próprios, auxilia as partes a identificar os seus conflitos e interesses, e a construir, em conjunto, alternativas de solução visando o consenso e a realização do acordo. O Mediador, no desempenho de suas funções, deve proceder de forma a preservar os princípios éticos (CONIMA, 2010).

A função do mediador é balizada pelas regras formais da Lei nº 13.140/2015 e pelos princípios da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125/2010 ainda acrescenta os princípios da confidencialidade, decisão informada, competência, respeito a ordem pública, empoderamento e validação. A legislação permite o mediador judicial ou extrajudicial:

Art. 11 - Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça (BRASIL, 2015).

O preceito normativo quanto ao mediador extrajudicial prevê, em seu artigo 9:

Art. 9 - Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se (BRASIL, 2015).

Nota-se que a mediação pode ser estimulada e conduzida por qualquer pessoa, sendo comum a realização por liderança comunitária, religiosa, professores e policiais. A mediação pode versar sobre todo o conflito ou só sobre parte dele, tendo como objeto os bens jurídicos disponíveis ou quando indisponível que admita transação.

O mediador tem que buscar o equilíbrio entre as partes por intermédio do diálogo. A permissão ou consentimento das partes para inserção do mediador é fator obrigatório para realização do procedimento. Toda essa ideia tem por objetivo, conforme Barcellar (2012), descobrir a lide sociológica por trás da lide processual. Proporciona o conhecimento global da causa, gerando uma resolução efetiva, promovendo a verdadeira pacificação social.

A doutrina tem destinado considerável tempo para produção relativa à diferenciação conteudística dos termos conciliação e mediação. No que tange os pontos em comum, salienta Barcellar (2012) que os dois institutos possuem como cerne o procedimento da autocomposição na forma consensual.

A mediação é um procedimento naturalmente extrajudicial, que, via de regra, ocorre fora do Judiciário, de forma sigilosa (Princípio da Confidencialidade) e com maior disponibilidade de tempo. Já a conciliação ocorre com maior frequência no âmbito do Poder Judiciário, é calcada no princípio da publicidade, dispõe de tempo rígido, segue a disponibilidade do judiciário e tem como objeto causa levada ao crivo do

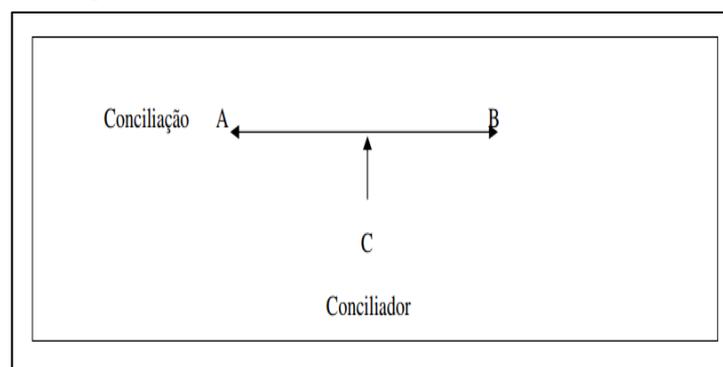
poder jurisdicional (BARCELLAR, 2012). Mancuso (2009), trabalhando a diferenciação entre os institutos, ensina que:

O sentido da conciliação, num contraste com a mediação: enquanto nesta última o profissional apresenta-se como um técnico que se limita a equacionar os termos do conflito, distinguindo os pontos mais atritivos daqueles mais próximos de um consenso, já o conciliador coloca-se mais próximo das partes, buscando criar um ambiente de empatia entre os partícipes, no intuito de favorecer possível acordo, buscando destacar as vantagens da autocomposição, no contraste com os ônus, encargos e incertezas iminentes do processo judicial e a solução adjudicada que daí decorre (MANCUSO, 2009, p. 233).

Mancuso (2009) e Barcellar (2012) ainda apontam que a conciliação busca a construção de acordos, a diminuição das diferenças e a satisfação própria. Além disso, norteadada pelo direito, limita-se aos temas com tutela jurídica e tem a proposta de resolver a questão presente. O conciliador atua com imparcialidade, oferecendo os parâmetros legais. Por outro lado, a mediação busca a pacificação e a construção de acordos, a sustentabilidade das diferenças no consenso, a busca pela satisfação mútua, norteadada pelo direito, pelos interesses e pelas necessidades das partes. Propõe-se a resolver o conflito presente agindo também de maneira preventiva. O mediador atua com imparcialidade e deve-se guiar pelos parâmetros legais.

Na conciliação, o objeto maior é a construção do acordo para evitar o processo. O conciliador participa sugerindo, aconselhando e interferindo. A resolutividade do conflito se dá sem adentrar às minúcias da problemática, sendo que a intervenção do conciliador é voltada para forçar um acordo (BARCELLAR, 2012). A figura abaixo representa a estruturação da relação.

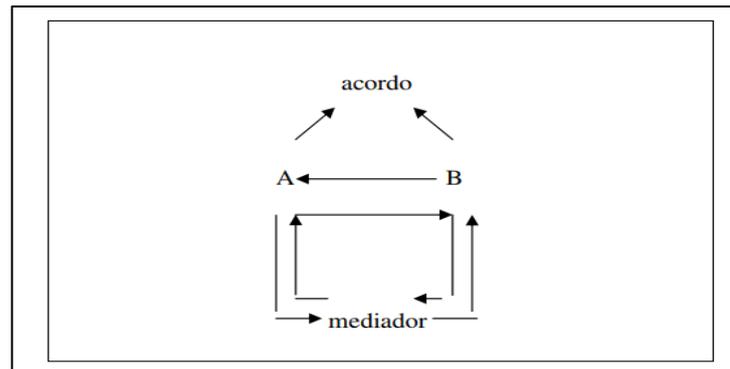
Figura 2 – Modelo de atuação do conciliador



Fonte: Almeida, 1996.

Por sua vez, o mediador é um facilitador na comunicação. Não tem como objetivo principal forçar um acordo, pois conhece e considera as minúcias da lide, buscando a pacificação social. A figura abaixo, em contraposição à FIG. 1, representa a estrutura no processo de mediação.

Figura 3 – Modelo de atuação do mediador



Fonte: Almeida, 1996.

Quanto à composição dos institutos, a conciliação, de acordo com Braga Neto (2008), possui quatro etapas, quais sejam: 1) abertura; 2) esclarecimento das partes sobre suas ações; 3) criação de opções e sugestões; 4) acordo. Já a mediação possui sete partes: 1) pré-mediação; 2) investigação; 3) criação de opções; 4) escolha das opções; 5) avaliação das opções; 6) preparação para o acordo; e 7) acordo e assinatura.

Desse modo, é possível afirmar que os dois institutos apresentam-se como meios alternativos efetivos de resolução de conflitos por meio do consenso, embora possuam algumas diferenças na forma de operacionalização.

4 OS PARÂMETROS JURÍDICOS PARA O USO DA MEDIAÇÃO E DA CONCILIAÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL PREVENTIVA

A possibilidade de resolução dos conflitos sociais por meio das vias consensuais extrajudiciais, seja com a presença de terceiro interventor ou não, remonta à Constituição do Império Brasileiro de 1824 (BARCELLAR, 2012). Para o autor, a expressão da vontade, exercida de forma livre por pessoas capazes e direcionadas a colocar termo a seus conflitos, deve ser respeitada, cabendo ao sistema de justiça criar os mecanismos de validação dessa vontade.

A livre manifestação da vontade de pessoas capazes, no sentido de solucionar seus conflitos fora do sistema oficial (sem acessar o Poder Judiciário), deve ser respeitada e até prestigiada. Isso não prejudica a consistência do monopólio jurisdicional, muito menos afronta os princípios do devido processo legal, de acesso ao Poder Judiciário ou da inafastabilidade (BARCELLAR, 2012, p. 67).

Nesse contexto, objetiva-se apresentar uma construção teórica dos aspectos procedimentais adotados pela Polícia Militar para o desenvolvimento de sua missão constitucional. Ainda, correlacionar tais procedimentos com os mecanismos de persecução criminal e com a responsabilidade da instituição na resolução dos conflitos e pacificação social. Buscar-se-ão os fundamentos da possibilidade na sistemática jurídica, para utilização da conciliação e da mediação na atividade policial preventiva.

4.1 A missão constitucional da Polícia Militar e a persecução criminal

Em conformidade com uma das concepções teóricas de maior alcance prático no campo de hierarquização das normas legais – o modelo piramidal do ordenamento jurídico, criado por Kelsen (1979) – é salutar, para o propósito estabelecido, iniciar pela análise jurídica da missão constitucional e institucional da Polícia Militar. A Carta Magna traz as seguintes atribuições no artigo 144:

Art. 144 – Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]
[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (BRASIL, 1988).

Cumpre-nos, então, delinear as dimensões axiológicas dos termos “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública”, cujos contornos, seguramente, transcendem, em muito, a atividade de policiamento ostensivo e até de segurança pública. Frisa-se tal observação para desmistificar qualquer juízo apressado e inclinado a restringir as atividades da Polícia Militar o policiamento ostensivo. Ademais, tal atividade sequer guarda correlação restrita com o termo polícia ostensiva, cujo alcance é maior.

Por certo, a ideia de polícia ostensiva não se encerra na literalidade da grafia. Trata-se de um novo conceito procedimental inserido pela carta de 1988 em substituição à expressão “policiamento ostensivo”, exatamente para ampliar o campo de abrangência de atuação da Polícia Militar. O entendimento foi de que a antiga terminologia (policiamento ostensivo) limitava a atuação da instituição a apenas uma das fases do exercício do poder de polícia do Estado. Moreira Neto (1991) aborda o tema com propriedade ímpar:

Foi adotada por dois motivos: o primeiro, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do ‘policiamento’ ostensivo. Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia. A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia. O policiamento corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, polícia ostensiva, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia (MOREIRA NETO, 1991, p.147).

A segunda missão confiada à corporação (preservação da ordem pública) é ainda mais abarcante. Depreende-se do texto constitucional que a própria segurança pública é meio para a preservação da ordem pública, ou seja, um dos componentes intrínsecos a ela. Nesse norte, Lazzarini (1999, p. 52) observa que a ordem pública “constituir-se-ia assim pelas condições mínimas necessárias a uma conveniente vida social, a saber: Segurança Pública, Salubridade Pública e Tranquilidade Pública”.

Na definição dos termos, fica claro o enfoque mais restrito dado à segurança pública, conforme evidenciado. Seguindo a concepção de Lazzarini (1999, p. 53), a ordem pública “trata-se de um estado existente desacompanhado de atos de violência, de qualquer espécie contra as pessoas”. Em contrapartida, a segurança pública relaciona-se a um estado antidelitual garantido no contexto de ações policiais preventivas e repressivas, na visão de Carvalho Filho (2007). No mesmo sentido, trazendo para o campo das ações (prevenção, repressão e vigilância), vai o entendimento de Silva (2009):

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas (SILVA, 2009, p.75).

A dimensão conceitual do tema não é tarefa simples e, portanto, deve complementar-se nos contextos normativos infraconstitucionais, dogmáticos e pragmáticos. No âmbito legal, a definição de ordem pública contempla todo o conjunto de regramento formal dedicado às relações sociais, interesse público e convivência harmoniosa e pacífica. Assim se positivou no Decreto nº 88.777/83, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares:

Art. 2º - [...]

21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 1983).

Voltando o foco para atuação policial militar, percebe-se uma coerência racional do legislador ao aumentar o leque de possibilidades de atuação para além do policiamento ostensivo. Ora, a missão constitucional atribuída à instituição assim o exige. De tal sorte, há convergência na instrumentalização da Polícia Militar e o interesse comum de construção de um ambiente harmônico e pacífico. Nessa linha de raciocínio lógico, para a preservação da ordem pública, afora as ações de prevenção e repressão criminal, a instituição deve buscar outros meios de atuação,

desde que não haja restrição nas atribuições de outros órgãos. Nesse sentido são os ensinamentos de Lazzarini (1989):

[...] às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. Em outras palavras, no tocante à preservação da ordem pública, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva na forma retroexaminada, **como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos** (LAZZARINI, 1989, p. 235, *grifo nosso*).

Há de se ter em mente que as relações sociais são dinâmicas e se transformam em velocidade assustadora, complexificando-se cada vez mais. Daí a necessidade institucional de se adaptar e agregar novos instrumentos de pacificação dos conflitos. Atente-se que a responsabilidade da corporação para com a ordem pública é tamanha a ponto de o legislador idealizar, a título de competência residual, possibilidade de substituição de outros órgãos de segurança em casos extremos. Confia-se à Polícia Militar a missão de verdadeiro exército da sociedade, na visão de Lazzarini (1989):

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como verdadeiro exército da sociedade. (LAZZARINI, 1989, p. 235).

Consciente da expectativa social e em consonância com a missão confiada na “lei fundante” e replicada na íntegra na carta estadual, a Polícia Militar do Espírito Santo elaborou sua missão institucional pautando-se na filosofia de polícia comunitária e nos laços da parceria. Assim prevê o Plano Estratégico 2016-2019¹²: “Promover, em parceria com a comunidade capixaba, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública no Estado do Espírito Santo”.

4.1.1 O papel da Polícia Militar no campo operativo da persecução criminal

Tendo em vista os preceitos de polícia comunitária e a ideia de parceria, elencada

¹² PMES. Polícia Militar do Espírito Santo. **Plano Estratégico da PMES 2016-2019**. Disponível em: <<http://www.pm.es.gov.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

como estratégia institucional, insta-nos entender o procedimento de persecução penal para então analisar, sem perder o foco nos parâmetros de missão constitucional e competência ou atribuição de cada órgão, a função da PM no campo operativo da persecução criminal.

Remonta à reformulação histórica, na figura do Leviatã, descrita por Thomas Hoobes em 1651, o tempo em que o Estado passou a delimitar normas incriminadoras para manutenção da convivência harmônica. Em caso de descumprimento dos preceitos limitadores, surge para o Estado o poder-dever de punir, conhecido como pretensão punitiva. Para chegar à materialidade e à autoria do fato delituoso, é condição sem a qual não haverá aplicação da norma, todo um procedimento técnico de produção de provas. Posteriormente, o lastro probatório produzido será levado ao conhecimento do Ministério Público e da Autoridade Judiciária, legalmente investida, para valoração da conduta durante o julgamento.

Esse procedimento técnico é necessário à persecução criminal ou penal, definida por Tourinho Filho (2005, p. 15), como “a atividade de investigar o fato infringente à norma penal e pedir, em juízo, o julgamento da pretensão punitiva”. A doutrina diverge quanto à nomenclatura das fases da persecução criminal, porém o conteúdo possui total compatibilidade. Para efeito do presente estudo, utilizar-se-á a divisão feita por Jesus (2010), Lazzarini (1999) e Tourinho Filho (2005).

Tourinho Filho (2005) ensina que a persecução criminal divide-se em duas fases: a investigação e a instrução criminal. A primeira é a fase preparatória para a ação penal, que tem por finalidade preparar elementos probatórios para subsidiar a atuação do Ministério Público na avaliação e propositura da ação penal. A segunda visa dar lastro de fundamentação para o Juiz realizar o julgamento da lide penal. Os atos probatórios oriundos da fase de investigação devem passar por um processo de judicialização¹³, para se apresentarem com valor de prova na fase de instrução.

Apresentado o suporte teórico para compreensão conceitual, aponta-se a análise da segunda dimensão da questão: o papel que cada órgão ou instituição deve exercer

¹³ O termo *judicialização das provas* indica que todas as provas produzidas na fase do Inquérito Policial devem ser reproduzidas frente ao contraditório e à ampla defesa.

dentro desse processo. Lazzarini (1999) faz uma divisão de ciclos: ciclo de polícia e o ciclo de persecução criminal. Tais ciclos funcionam de forma integrada e sistêmica. Com o delineamento dos ciclos, será possível perceber as funções e as atribuições da polícia administrativa e da polícia judiciária no processo de persecução criminal.

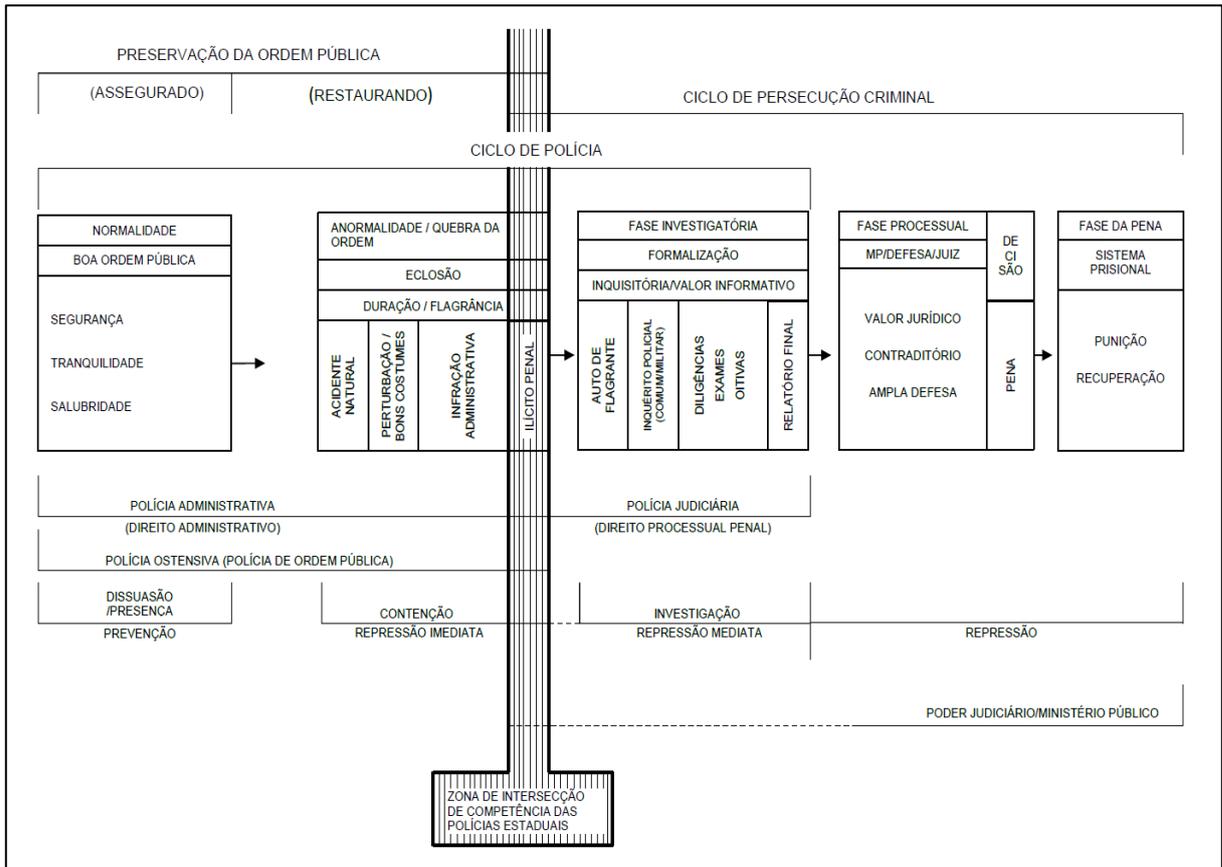
Com referência em Lazzarini (1999), é possível afirmar que o ciclo de polícia é dividido em: a) situação de ordem pública normal; b) quebra desta ordem pública e sua restauração; e c) fase investigatória. O ciclo de persecução criminal inicia-se com a quebra da ordem pública, no âmbito penal, por meio do cometimento de um crime e sua restauração. Em seguida, entram em cena as fases investigatória, processual e de penas.

O papel da PM, no entendimento de Lazzarini (1999), é atuar na fase de situação de ordem pública com ações dissuasivas, com a presença ostensiva. Na segunda fase, ocorre a interseção das atribuições entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Inicia-se a repressão pela PM, que pode ser imediata, com a prisão em flagrante do autor do delito ou mediata com a preservação das provas e a comunicação à Polícia Civil ou a autoridade judiciária.

Encerrada a segunda fase do ciclo de polícia, com base nas atribuições prescritas no artigo 6º do Código de Processo Penal, dá-se início à terceira fase. Esta é investigativa, materializada no inquérito policial, que tem como objetivo imediato formar a justa causa. Conforme Lazzarini (1999), aqui a competência de atuação, segundo preceito constitucional, é da polícia judiciária. Para exemplificar, considere os seguintes atos praticados: lavratura do auto de prisão em flagrante, instauração de inquérito policial, continuidade dos trabalhos anteriores com a coleta de outras provas ou ainda os demais atos investigatórios que levam ao relatório final do inquérito.

A quarta e quinta fases, com natureza processual, competem ao Ministério Público e ao Judiciário. A Polícia Civil pode atuar como auxiliar do Poder Judiciário, com atribuição para diligenciar de forma complementar para a busca da verdade real. A abaixo apresenta o fluxograma do procedimento descrito.

Figura 4 - Fluxograma do ciclo operacional das polícias



Fonte: LAZZARINI, 1989, p. 29.

No cenário apresentado, que reflete a atuação da policial militar antes da criação dos juizados especiais criminais, a participação da corporação na persecução criminal, encerra-se, como regra, com a elaboração do chamado Boletim de Ocorrência Policial (BOP). A Instrução Conjunta nº 01/2003 – Polícia Militar de Minas Gerais e Ministério Público – baliza que o BOP “é o registro ordenado e minucioso dos fatos ou atividades relacionados com a ocorrência, que exigirem a intervenção policial”. Já Medeiros (2005) afirma que BOP:

Constitui em ato administrativo, com natureza declaratória e informativa, produzido pelo policial militar, para formalizar a atuação em fato social com relevância jurídica, sendo este administrativo, criminal ou civil. Tem por finalidade levar a conhecimento da autoridade competente a notícia do cometimento de uma infração penal ou outro fato com relevância para garantir, preservar ou restabelecer direitos (MEDEIROS, 2005, p. 1).

O BOP é o documento que formaliza a atuação policial durante uma ocorrência. Tal documento, na lógica procedimental descrita, é encaminhado para o Delegado de Polícia, que faz nova análise da materialidade e autoria do delito narrado,

produzindo Auto de Prisão em Flagrante (APF), despachando para abertura de Inquérito Policial ou relatando por atipicidade do fato (CAPEZ, 2010).

Pois bem, buscou-se descrever o longo caminho até o início da persecução judicial para evidenciar além da divisão de tarefas nas polícias, a extrema burocratização de que se reveste o procedimento. Ocorre que essa severa burocracia, alinhada à cultura demandista no país e as dificuldades do Judiciário, levaram a uma sensação de impunidade e ineficiência nos serviços de segurança pública. Situação tal que abriu espaço para inovações, trazidas a efeito com a edição da lei dos Juizados especiais criminais.

4.1.2 Inovação trazida com a Lei dos Juizados Especiais Criminais

Foi nesse contexto que se percebeu a necessidade de se adequar o sistema de investigação, instrução e jurisdição penal para garantir a prestação de serviço célere e desburocratizada. Com efeito, o legislador ordinário instituiu, com fulcro no mandamento constitucional previsto no art. 98, I, da CRFB, verdadeira inovação nessa sistemática, com a edição da Lei nº 9.099/95 (Institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Basicamente, assevera Jesus (2010), os objetivos almejados pelo diploma foram: criar alternativas penais, desafogar o judiciário, aproximar a justiça do povo e dar celeridade à persecução criminal.

Na seara criminal, a norma em tela, nos dizeres de Grinover *et al.* (2005), constitui importante via promissora da tão “esperada desburocratização da Justiça criminal”, com efeitos, por exemplo, na celeridade da resposta e na imediata reparação das vítimas, conforme se pode ver a seguir:

É indiscutivelmente a via mais promissora da tão esperada desburocratização da Justiça criminal (grande parte do movimento forense criminal já foi reduzido), ao mesmo tempo em que permite a pronta resposta estatal ao delito, a imediata (se bem que na medida do possível) reparação dos danos à vítima, o fim das prescrições (essa não corre durante a suspensão), a *ressocialização* do autor dos fatos, sua não-reincidência, uma fenomenal economia de papéis, horas de trabalho etc. (GRINOVER *et al.*, 2005, p. 49).

O procedimento célere e desburocratizado veio com previsão de aplicabilidade, no âmbito criminal, para os crimes considerados de menor potencial ofensivo. Tais infrações foram delimitadas pelo art. 61, da Lei nº 9.099/95, sendo considerados as contravenções penais e os crimes que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos (consideradas a atualização legislativa), cumulada ou não com multa (BRASIL, 1995).

Uma das importantes inovações se deu na forma de levar a notícia sobre o acontecimento da infração penal de menor potencial ofensivo à autoridade judiciária. Para tanto criou-se o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Tal procedimento constitui peça informativa que dispensa o auto de prisão em flagrante e a produção do Inquérito Policial, dando celeridade no andamento do processo de persecução criminal, no entendimento de Jesus (2010).

Para Nucci (2007) trata-se de registro sumário do fato e não precisa se revestir de formalidades. Grinover *et al.* (2005, p. 37) acrescenta que “o termo circunstanciado nada mais é do que um boletim de ocorrência comum pouco mais detalhado”

A responsabilidade por confeccionar o TCO foi conferida à autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência. Contudo, a falta de definição clara do termo *autoridade policial* criou uma celeuma com viés retrógrado aos objetivos da nova legislação, qual seja, restringir tal ato ao Delegado de polícia. Coerente ao propósito inovador da lei, informado nos princípios da celeridade, simplicidade, informalidade e economia processual foram várias as vozes que se levantaram na doutrina e jurisprudência a favor da ampliação do termo autoridade policial para compreender também os policiais militares.

Nessa percepção conjuntural, para Jesus (2010), o conceito de autoridade policial deve corroborar, teleologicamente, com o contexto inovador de justiça consensual, informal, célere, oral, simples e econômica, implantado com a edição da dos juizados especiais criminais. Dentro dessa linha de reflexão, é necessário realizar uma hermenêutica que considere o contexto da sistemática inovadora trazida pela Lei nº 9.099/95, assim expõe Jesus (2010):

A Lei n. 9.099/95, inovando a sistemática até então vigente, adotou o modelo consensual de jurisdição, já existente no ordenamento jurídico dos países mais desenvolvidos, rompendo com os tradicionais dogmas da jurisdição conflitiva seguida pelo CPP. Buscando sempre a agilização da prestação jurisdicional para as infrações de diminuto potencial ofensivo, consagrou novos postulados [...]. Nessa nova sistemática, os princípios ora aplicados são os da informalidade, celeridade e economia processual, levando-nos a uma releitura da expressão “autoridade policial”, para os seus fins específicos. A interpretação mais fiel ao espírito da lei, aos seus princípios e a sua finalidade, bem como a que se extrai da análise literal do texto, é a de **que “autoridade policial”, para os estritos fins da Lei comentada, compreende qualquer servidor público que tenha atribuições de exercer o policiamento, preventivo ou repressivo** (JESUS, 2010, p. 57, *grifo nosso*).

Compartilhando desse entendimento sobre a amplitude do termo *autoridade policial*, presente na Lei n° 9.099/95, está o posicionamento de vários renomados doutrinadores, como Cretella Júnior (2005), Grinover *et al.* (2005) e Moraes (2007). No mesmo lastro é o entendimento jurisprudencial, coroado na interpretação do Superior Tribunal de Justiça ao tratar da matéria no julgamento do HC n° 7199/PR, que teve como relator o Ministro Vicente Leal (2010). Este decidiu que, nos casos de prática de infração penal de menor potencial ofensivo, a providência prevista no art. 69 da Lei n° 9099/95 é da competência da autoridade policial, não consubstanciando ilegalidade a circunstância de o Estado utilizar o contingente da Polícia Militar ou Polícia Civil.

Superada tal dificuldade, as polícias militares passaram a contar com a possibilidade de utilizar um instrumento de agilidade nas ações policiais. Além da resposta rápida aos delitos de menor potencial ofensivo, com efeitos diretos na prevenção criminal, a medida evita longos deslocamentos e esperas nas delegacias para o registro do fato. São vários os benefícios, que vão desde a melhoria na presença ostensiva, face à maior disponibilidade das viaturas para o serviço ostensivo, até a valorização do policial na sua atividade.

O fato é que várias corporações, a começar pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul, conforme relata Medeiros (2005), já confeccionam regularmente a TCO. Na Polícia Militar do Espírito Santo, o projeto de implantação está em fase de análise no Estado Maior Geral.

4.1.3 A natureza da ação penal e os institutos da retratação e renúncia ao direito de ação

A hipótese de utilização das técnicas de mediação e conciliação na construção de acordo com efeitos na esfera criminal guarda estrita relação com a natureza da ação penal e os institutos da retratação e renúncia. Porquanto, cumpre-nos insculpir um referencial suficiente à compreensão dos mecanismos de acionamento da justiça para efetivação da pretensão punitiva estatal.

Quando ocorre a violação de um preceito normativo incriminador, surge para o Estado o poder-dever de punir, conhecido como *jus puniendi*. Para concretização do direito de punir, o Estado deve seguir um conjunto procedimental alicerçado em normas balizadoras (CAPEZ, 2010). Nesse contexto, Bitencourt (1997, p. 676) aduz que ação penal “é, pois o direito de invocar a prestação jurisdicional, isto é, o direito de requerer em juízo a reparação de um direito violado”. Salles Junior (1998) complementa:

A ação penal faz parte de um conjunto de providências, cujo objetivo é a apuração dos fatos delituosos, determinação da autoria, e punição do respectivo autor. Num primeiro momento, a persecução penal se desenvolve como investigação: é a fase preparatória da ação, o inquérito policial. Posteriormente, o Estado-Administração pede ao Estado-Juiz que aplique o direito objetivo ao caso concreto: é a fase da ação penal (SALLES JUNIOR, 1998, p. 127).

Bitencourt (1997) aduz que a ação penal poderá ter natureza pública ou privada. O autor ensina que a leitura do art. 24 do Código Penal permite asseverar que ação penal pública é aquela promovida por denúncia do Ministério Público, sendo subdividida em ação penal pública incondicionada e ação penal pública condicionada à representação.

Mirabete (1999, p. 372) diz que, para a ação penal pública incondicionada, “é suficiente à ocorrência do ilícito penal para que seja instaurado inquérito policial e a sequência da ação”. Para dar início, não há necessidade da representação do ofendido ou requisição do Ministro da Justiça. Como regra, o Código Penal Brasileiro delimitou que a ação penal será pública incondicionada se não prevista de forma diversa.

Já quanto à ação penal pública condicionada à requisição do Ministro da Justiça ou a representação do ofendido, Bitencourt (1997) leciona que:

Na ação penal pública condicionada há uma relação complexa de interesses, do ofendido e do Estado. De um lado, o direito legítimo do ofendido de manter o crime ignorado; de outro, o interesse público do Estado em puni-lo: assim, não se move sem a representação do ofendido, mas, iniciada a ação pública pela denúncia, prossegue até a decisão final sob o comando do Ministério Público (BITENCOURT, 1997, 678).

Nessa lógica jurídica, o termo representação ganha notoriedade e tem intrínseca ligação com uso da conciliação e mediação. Para Salles Junior (1998) representação é:

A manifestação de vontade do ofendido ou de seu representante legal no sentido de permitir ao Estado que desenvolva as atividades necessárias para investigar a infração penal, apurar a respectiva autoria e promover a punição do agente (SALLES JUNIOR, 1998, p. 129).

Na ação pública condicionada à requisição do Ministro da Justiça ou à representação do ofendido, a não existência desse requisito gera a chamada falta de condição de procedibilidade. Conjugando o artigo 102 do Código Penal com o art. 25 do CPP, é possível afirmar que a representação é irretratável após o oferecimento da denúncia. Para Capez (2010), a retratação é a manifestação de vontade que revoga a representação já oferecida, tendo como lapso temporal a antecedência da denúncia.

A ação penal privada é caracterizada pela transferência da legitimidade da ação pelo Estado, único detentor do direito de punir, para a vítima ou representante legal. Para Capez (2010, p. 24), “o ofendido tem a faculdade ou não de propor a ação de acordo com sua conveniência”. Salles Junior (1998) menciona que tal ação é intentada pela queixa-crime.

4.2 Fundamentação legal para conciliação e mediação no policiamento preventivo

Superada a construção do suporte jurídico procedimental da função policial militar no cenário de persecução criminal, urge transportar tais conceitos e conteúdo para a

realidade da conciliação e mediação no policiamento preventivo, buscando sua fundamentação legal.

A Lei nº 9.099/95, dos Juizados Especiais, trouxe em seu corpo uma carga valorativa de jurisdição célere e eficiente. Os problemas estruturais e de recursos humanos do Poder Judiciário, atrelados à cultura demandista e à alta litigância, limitou, em alguma medida, a concretização desse ideário. Como forma de amenizar a lacuna entre a carga axiológica da norma em tela e a realidade apresentada, o próprio Judiciário tem trabalhado o incentivo às formas alternativas de resolução de conflitos. (MANCUSO, 2009)

Nesse sentido, o primeiro argumento favorável para utilização da conciliação e mediação no policiamento preventivo tem por norte a atual Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, instituída pela Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça:

Art. 1º. Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão (RESOLUÇÃO DO CNJ Nº 125, 2010).

Para Brasileiro (2013, p. 1427), a “tradicional jurisdição de conflito cede espaço para uma jurisdição de consenso, no qual se busca um acordo entre as partes” e, quando possível, a reparação voluntária dos danos sofridos pela vítima, prevenindo-se a instauração do processo ou mesmo possibilitando seu encerramento.

A inovação se inspira em um modelo de justiça consensual no qual as partes (ofensor e vítima) são incentivadas à composição para que encontrem, em conjunto, a solução para o conflito criminal instalado. Os objetivos primeiros são o fim da discórdia e a reparação dos danos cíveis à vítima, na ideia de justiça restaurativa. A utilização da conciliação e mediação no policiamento preventivo, trata-se de estratégia que guarda consonância com a política de incentivo do CNJ.

Nessa esteira, é sempre importante frisar que a proposta em estudo tem o condão de parceria colaborativa à justiça pública (Ministério Público e Poder Judiciário). Ao se falar em resolução extrajudicial, é sempre prudente reprimir que não se trata de caso de afastamento ou mitigação do princípio do controle jurisdicional. Aliás, o STF, ao decidir sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que regulamenta umas das formas extrajudiciais, a arbitragem, deixa claro que a garantia da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXV) não resta ofendida quando decorre de vontade negocial livremente manifestada em contrato sobre bens e direitos disponíveis (BRASIL, 2001)¹⁴.

O objetivo então é o trabalho em conjunto com Ministério Público e Poder Judiciário, sendo o policial militar colaborador dos demais órgãos na função de gerar resposta célere, eficaz e, conseqüentemente, contribuir para menor incidência de agravamento de conflitos. A fiscalização, o controle e a validação de todo o procedimento pode ser feito pelo *Parquet* em manifestação que antecede a homologação do Poder Judiciário. Na lógica pensada, o Termo de Conciliação Prévia (nas questões criminais) apenas complementa o Termo Circunstanciado de Ocorrência, de modo a subsidiar a imprescindível manifestação do órgão Ministerial quanto a viabilidade do acordo formado, que pode resultar em decisão homologatória.

Observa-se o policial militar como facilitador e colaborador, com potencial de contribuição, posto que a capilaridade da corporação e a experiência no trato diário dos conflitos sociais permitem avanços na celeridade e desburocratização. A chancela referendadora do Ministério Público e a homologação do Poder Judiciário são requisitos *sine qua non* para a validade e a produção de efeitos jurídicos da atuação do policial como conciliador. Enveredando pela esfera normativa, é plausível apontar a previsão contida na Lei nº 9.099/95 como fator fundamentador:

Art. 60. O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência (BRASIL, 1995).

¹⁴ Essa questão está sendo debatida como incidente de inconstitucionalidade no julgamento do Agravo Regimental em Sentença Estrangeira 5206-8/247. Tem como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

Ao permitir a conciliação de pequenos conflitos por pessoas que não integrem o Poder Judiciário, a lei abriu a possibilidade para que o Oficial da Polícia Militar capacitado nas técnicas de conciliação e mediação possa desenvolver tal atividade. No mesmo sentido, o artigo 9º da Lei nº 13.140/2015 autoriza a funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz, que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação.

A análise da viabilidade jurídica de o policial militar exercer as funções de conciliador e mediador, na construção do acordo de vontades das partes destinado à pacificação do conflito, deve partir de um viés da exclusão normativa, ou seja, em não havendo restrição expressa ou indireta no sistema jurídico que inviabiliza tal atividade, ver-se-á, perfeitamente, a possibilidade.

Um dos pressupostos para implementação da proposta de uso da conciliação e da mediação é que a Polícia Militar confeccione o Termo Circunstanciado de Ocorrência. O TCO, é pois, a porta de entrada das situações conflituosas a que se pretende pacificar com o acordo de vontades. Sobre a possibilidade de a corporação militar confeccionar o TCO foi apresentado posicionamento sedimentado na doutrina e jurisprudência pela viabilidade. Atente-se também que a confecção do termo já é uma realidade em várias polícias do Brasil. No Espírito Santo o projeto para lavratura do TCO pela Polícia Militar está em análise na corporação.

Ainda no sentido de entendimento hermenêutico, o estudo apresentou a conformidade da função policial militar com o termo autoridade policial contido na Lei nº 9.099/95. Verificou-se ampla fundamentação, inclusive, com jurisprudência do STJ autorizando a interpretação extensiva de termo para abarcar também o policial militar como autoridade policial para fins de confecção do TCO.

Também as inovações trazidas pela lei dos juizados criminais impulsionam a dinâmica da desburocratização e da simplificação dos atos procedimentais para as situações criminais delimitadas na Lei n. 9.099/95.

Com efeito, naqueles casos em que o Estado reserva à vítima a disponibilidade do direito de ação o policial militar pode atuar na formação de acordo sobre tal questão. Insere-se nesse contexto o elemento balizador da ação penal. Na preleção de Alves (2010):

É importante esclarecer que a mediação e tentativa de conciliação prévia são realizadas somente em relação aos crimes de ação penal pública condicionada a representação ou de ação penal privada, tendo como fundamentos o direito de retratação da representação e renúncia do direito de queixa (ALVES, 2010, p. 16)

Em tais ações, conforme aduzido no item 6.1, a vontade do ofendido ou vítima é levada em consideração. Baseia-se na manifestação da vontade da parte, pois esta é condição de procedibilidade da ação penal, Auto de Prisão em Flagrante ou TCO. A ausência de representação ou retratação antes da denúncia, assim como a falta da queixa-crime, gera a chamada extinção de punibilidade que será decretada.

A lei dos juizados especiais adotou a sistemática de privilegiar o papel pacificador do Estado ao possibilitar que a composição civil dos danos implique renúncia do direito de ação criminal, nos crimes de ação privada e ação penal pública condicionada. Os critérios de oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, e os objetivos de reparação dos danos e aplicação de pena não privativa de liberdade, enumerados no art. 62, coadunam com a necessidade de um procedimento simplificado na formalização do acordo entre as partes.

No mesmo norte, o art. 57 da Lei nº 9.099/1995, assegura a possibilidade de homologação no juízo do acordo extrajudicial de qualquer natureza ou valor, valendo a sentença como título executivo judicial. No parágrafo único, a hipótese é de título executivo extrajudicial quando o acordo formalizado é referendado pelo Ministério Público. De tal sorte, não se vislumbra restrição para a formalização do acordo de vontades na esfera extrajudicial para os efeitos penais previstos art.74 do mesmo diploma, até mesmo porque, necessariamente, deverá ser homologado pelo juízo.

Para Nassaro (2012), exceto nas infrações com previsão de ação penal pública incondicionada, é possível o acordo no campo do Direito Penal conduzido por policial.

Além das situações que envolvem ilícitos civis e suas responsabilidades, a autocomposição pode ser estabelecida em conflitos envolvendo matéria penal, a qualquer momento, desde que a infração não se encontre no universo daquelas de ação pública incondicionada. O acordo poderá incluir obrigações mútuas e de condutas diversas pactuadas (inclusive de ressarcimento e/ou indenização) com efeitos na renúncia ao direito de ação pelo ofendido - o que também representa uma contrapartida: “nos casos de crimes sujeitos à ação penal privada ou à ação penal pública condicionada, a mediação poderá culminar na renúncia da queixa-crime ou da representação”. Na hipótese de um acordo formalizado mediante intervenção policial e não sujeito à homologação do juiz, a renúncia à ação penal privada ou pública condicionada à representação dar-se-á pelo decurso do tempo sem invocação da tutela jurisdicional (prazo decadencial para início da ação).

Com ênfase, é possível o acordo no campo do Direito Penal, conduzido por policial, e com todos os efeitos dele decorrentes, sem que isso venha a ferir qualquer princípio legal (NASSARO, 2012, p. 63).

No mesmo sentido, Silva Junior (2009) amplia o leque de possibilidades para englobar também a técnica da mediação como meio disponível ao policial na composição civil, com efeitos na seara Penal. Aduz o autor:

Na esfera do Direito Penal, todavia, a lei reserva espaços em que o direito de ação depende exclusivamente do ofendido, ainda que o direito de punir seja monopolizado pelo Estado. É, pois, nessa área de possibilidade de consenso extrajudicial entre os sujeitos em conflito que é possível a mediação conduzida pelo agente policial bem preparado. Nos conflitos em torno de direitos disponíveis regulados por normas de Direito Civil e naqueles de ordem penal em que a ação penal seja privada, ou mesmo pública, desde que condicionada à representação do ofendido, o emprego de técnicas de mediação por policiais teria o condão de pacificar conflitos em sua flagrância, ao contrário da via judicial, notadamente mais tardia, por mais que se tente imprimir celeridade (SILVA JUNIOR, 2009, p. 28).

Noutro giro, partindo para a estruturação física, é importante citar a viabilidade de a proposta a ser materializada por intermédio de criação de núcleo de conciliação na Polícia Militar. A Brigada Militar do Rio Grande do Sul é exemplo concretizador do preconizado. Com a implantação do Núcleo de Conciliação Comunitário (NUCCOM) em Lajeado, a Instituição recebeu o prêmio do projeto Conciliar é Legal do CNJ, como incentivo às boas práticas alternativas extrajudiciais. O núcleo foi estruturado dentro da própria unidade física do 22º Batalhão (ALVES, 2010). Tal fato demonstra a possibilidade logística que não requer grandes investimentos.

Alves (2010) aponta que o responsável pela condução dos trabalhos é um Capitão da PM, a quem é atribuída a função de Chefe do NUCCOM. Para a realização dessa

função, o Oficial Militar deverá possuir capacitação específica, conforme orientação do Conselho Nacional de Justiça.

Destarte, da análise detida da legislação pátria, não se vislumbra hipótese de vedação à utilização pelo policial militar das técnicas de mediação ou conciliação na pacificação dos conflitos, ou mesmo de mitigação aos efeitos legais atribuídos aos acordos lapidados com base na autonomia de vontade das partes. Pode-se dizer até que o conjunto de características descritas pelo ordenamento como critérios para aqueles que desejam ser um conciliador ou mediador favorecem o desempenho de tais atividades pelo policial.

4.3 A dimensão da atuação pacificadora nas questões cíveis como estratégia preventiva

Existem algumas situações que, embora não estejam diretamente relacionadas às questões criminais, podem ensejar o interesse estratégico preventivo. Estar-se-á falando daquelas ocorrências de natureza cível (relações de vizinhança e direito de propriedade, por exemplo) que demandam atendimentos no mesmo endereço e em diferentes datas. Tais conflitos crônicos apresentam alto risco de evoluírem para ações violentas se não pacificados adequadamente. Nesse contexto, vislumbra-se a possibilidade de construção e formalização de acordo de vontades pelo núcleo da Polícia Militar, sempre que o Oficial responsável pela área identificar tal demanda.

Da mesma forma, as questões relacionadas às ocorrências de trânsito, além de constituir o interesse estratégico citado, posto que é comum a evolução de um desentendimento no trânsito para uma ação violenta, também se relaciona com o mister institucional. Atente-se que a Polícia Militar compõe o sistema nacional de trânsito e se atribui dos atendimentos às ocorrências de tal natureza. Nesse caso, a composição cível dos danos poderá ser realizada pelo núcleo e, inclusive, com efeitos na esfera penal (art. 74 da lei n 9.009), nas situações previstas em lei, conforme já delineado.

A composição civil de tais situações em Núcleo de Conciliação da Polícia Militar, conduzido por Oficial Militar, enquanto estratégia de prevenção do delito, afigura-se

possível na sistemática jurídica. Para além, constitui ato de prevenção criminal, alinhado à missão constitucional de polícia ostensiva e preservação da Ordem Pública, conforme deflui da argumentação já colacionada. Cumpre-nos então construir a base argumentativa acerca da atuação do Oficial Militar nas funções de mediador e conciliador.

A composição dos danos cíveis com base no acordo de vontades aparece bem sedimentada no ordenamento. No direito material (CC de 2002) é assegurado aos interessados a viabilidade de prevenirem ou terminarem um litígio por meio de concessões mútuas, em respeito ao acordo de vontades. Tal autorização recai sobre os direitos patrimoniais privados, considerados bens disponíveis. Conforme orienta Bacellar (2012, p.158), “são disponíveis todos os interesses e os direitos que tenham expressão patrimonial”.

Acompanhando uma tendência recente de valorização e disseminação das formas alternativas de solução de conflitos, o novo Código de Processo Civil (2015) trouxe inovações importantíssimas à efetivação desses meios. Nas palavras de Tartuce (2015), o código de ritos investiu intensamente na promoção dos meios consensuais. Obrigou-se ao Estado promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos e estabeleceu que a conciliação, a mediação e outros métodos de resolução consensual deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Evidenciou-se um carácter mais informal e de liberdade aos interessados no uso da conciliação e da mediação, inclusive facultando a eles a definição das regras procedimentais que nortearão o acordo de vontades, estando entre elas a escolha do mediador ou conciliador.

Privilegia-se a vontade das partes que podem, em comum acordo, escolher o mediador, o conciliador ou a câmara privada de conciliação e mediação, estando eles cadastrados ou não junto ao tribunal. Para Neves (2016), é uma decisão acertada possibilitar às partes a escolha do conciliador ou mediador, que, inclusive, não se obrigam às mesmas exigências dos profissionais cadastrados nos tribunais.

Tratando-se de formas consensuais de solução de conflitos, é natural que a vontade das partes já seja prestigiada desde o momento da escolha do terceiro responsável pela intermediação entre elas. Feliz nesse sentido o art. 168 do Novo CPC ao indicar que cabe às partes escolher o conciliador ou o mediador, inclusive sujeitos não cadastrados junto ao tribunal ou câmara privada, não sendo, inclusive, necessária a qualificação formal exigida para os mediadores e conciliadores cadastrados no Tribunal. (NEVES, 2016,p. 68)

A perceptível flexibilização das regras para atuação como conciliador ou mediador apresenta a oportunidade para que tais funções possam ser desempenhadas, sem restrição, pelo Oficial Militar. Ademais, o código admite ainda a possibilidade de que órgãos institucionais desenvolvam conciliação e a mediação extrajudicial, conforme interpretação da regra expressa (art. 175, *caput*).

A lei de Mediação, outro diploma recente (2015) inserido nessa tendência de valorização dos meios alternativos, traz importantes inovações na definição da figura do mediador, que será, pois, um terceiro imparcial, sem poder decisório, cuja escolha ou aceitação é ato exclusivo das partes. A liberdade das partes aparece ainda com maior amplitude na mediação extrajudicial, na qual o mediador poderá ser qualquer pessoa capaz, independentemente de integrar conselho, entidade de classe ou associação. Como critérios objetivos, exigem-se apenas a capacitação para mediação e a confiança das partes. Percebe-se, pelos critérios exigidos, boa possibilidade de inserção do Oficial da Polícia Militar como mediador extrajudicial, visto que a imparcialidade e a confiança das pessoas são características comuns à função pública a que exerce.

Ademais, o momento da mediação é dos conflitantes, do diálogo aberto, do entendimento na comunicação franca e livre de obstáculos formais, dos ajustes e trocas necessárias à busca de satisfação mútua no acordo construído. Ao mediador, enquanto detentor da confiança de ambas as partes, cabe apenas a condução do procedimento de comunicação entre elas, facilitando a resolução consensual do conflito. Nessa lógica, o Oficial Militar, com experiência em policiamento comunitário, conta com atributos favoráveis à sua atuação como mediador. Aliás, a mediação de conflitos é uma constante na rotina da atividade policial.

A flexibilidade nos critérios para atuação como mediador guarda estrita consonância com os objetivos da lei (13.140/2015) em atribuir maior liberdade no caminho para a construção do acordo. Orientada, dentre outros, pelos princípios da informalidade, autonomia da vontade das partes e busca do consenso, a mediação foi estruturada para ser um mecanismo dinâmico, acessível e de fácil aplicação. A rigor, até pela internet ou outros meios de comunicação, é viável o acordo mediado, se assim as partes concordarem. De fato, a regulamentação trazida “não tem o condão de submeter a mediação privada a regras rígidas, mas apenas de orientar a forma como o procedimento acontecerá, preservando a liberdade inerente ao instituto” (CAHALI, 2015, p. 104-105).

4.4 A confluência da filosofia de polícia comunitária e a ação mediada

A nova ordem social instituída pela Constituição Cidadã de 1988 contribuiu de maneira significativa para promoção de novas experiências e inovações, na medida em que objetiva a mudança de funcionamento estrutural das organizações policiais. Nesse sentido, contextualizando a realidade social com as reformas, Dias Neto (2003, p. 32) aduz: “as atuais reformas na área policial estão fundadas na premissa de que a eficácia de uma política de prevenção do crime e produção de segurança está relacionada à existência de uma relação sólida e positiva entre a polícia e a sociedade”. Dentre essas mudanças, insere-se a implementação da filosofia de Polícia Comunitária. Este conceito é exposto por Trojanowicz (1994):

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área (TROJANOWICZ, 1994, p. 04).

Toda essa filosofia é balizada por diversos princípios, sendo eles: Filosofia e Estratégia Organizacional, Comprometimento da Organização com a concessão de poder à Comunidade, Policiamento Descentralizado e Personalizado, Resolução Preventiva de Problemas a curto e a longo prazo, Ética, Legalidade, Responsabilidade e Confiança, Extensão do Mandato Policial, Ajuda às pessoas com Necessidades Específicas, Criatividade e apoio básico, Mudança interna e

Construção do Futuro. Para o estudo em tela, urge apresentarmos alguns desses princípios e sua confluência com a atividade de conciliação e mediação.

O Manual do Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária, elaborado pela SENASP, informa que o Princípio da Filosofia e Estratégia Organizacional tem por finalidade nortear as ações com foco na possibilidade de uma aproximação entre os profissionais de segurança com a comunidade onde atuam. No mesmo caminho, valendo-se dessa proximidade, o Princípio da Resolução Preventiva de Problemas a curto e a longo prazo traz em seu bojo que o policial atuante deve se antecipar aos problemas, atuando, desta maneira, de forma preventiva. Já o Princípio da Extensão do Mandato Policial visa tornar cada policial um chefe local, com autonomia e poder para resolver os problemas e tomar as iniciativas plausíveis em cada caso.

Traçando paralelo de convergência da atividade de conciliação e mediação com a filosofia de Polícia Comunitária, evidenciando a carga axiológica, aduz Sales e Alencar (2009):

Desta feita, a ideia da mediação ligada à segurança pública é inovadora, pois além de contribuir para aproximar os policiais da população, melhora as atividades do policiamento comunitário (na medida em que pode bem administrar diversos conflitos sociais que surgem nas comunidades) e auxilia no desenvolvimento da cultura da Paz (SALES; ALENCAR, 2009, p. 09).

A atividade de conciliação e mediação vai ao encontro dos princípios norteadores da filosofia de Polícia Comunitária. Todo procedimento visa à resolutividade preventiva de problemas sociais que possivelmente se agravariam, gerando a quebra da ordem pública. A autonomia e a iniciativa do policial militar como agente capaz de resolver o problema levado a seu conhecimento reforça a confiança da sociedade no agente. Ademais, com diálogo profissional, a pacificação negociada tem condão de estreitar os laços entres Comunidade e Polícia.

É trivial asseverar que tal ação é de suma importância para sedimentar cada dia mais a doutrina de Polícia Comunitária. Nessa perspectiva, explica Nassaro (2012, p.12) que, “embora desenvolvendo diuturnamente ações de pacificação em harmonia com a doutrina de Polícia Comunitária, o profissional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública ainda não é reconhecido como pacificação social”.

Desse modo, a adoção do procedimento de utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na polícia militar como fator de pacificação antecipada encontra respaldo na doutrina de Polícia Comunitária, em virtude da promoção do estreitamento de laços entre sociedade e polícia, resolução preventiva de problemas sociais, promoção dos Direitos Humanos e da Dignidade da Pessoa.

4.4.1 Planejamento Estratégico da PMES e uso dos meios alternativos de pacificação social

O cenário do ordenamento jurídico pátrio vem passando por diversas mudanças no que tange ao acesso à Justiça, eficiência e celeridade na resolução dos conflitos. A Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, inseriu de forma significativa o direito brasileiro no contexto dos meios alternativos de pacificação de conflitos. Humberto Theodoro Júnior (2015) argumenta que o modelo alternativo de resolução deve ser prestigiado pela cultura jurídica brasileira. Na leitura interpretativa de Dallari (2005), é possível depreender que a formulação jurídica do Estado Democrático de Direito Brasileiro não outorgou ao Poder Judiciário o monopólio na pacificação dos conflitos.

Nesse viés, estão algumas agências reguladoras de determinadas atividades econômicas, a exemplo da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), constituídas como instâncias administrativas de composição de conflitos entre fornecedores (prestadores de serviço) e consumidores, não obstante atuarem, hoje, na prática, mais como reguladoras normativas. Ainda nessa linha, temos a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional de Aviação Civil e a Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA), além do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e do Ministério da Justiça, todos sob a égide de legislação específica.

Face ao cenário apresentado, surge a possibilidade de a instituição policial militar adentrar na seara de pacificação como órgão da administração pública, sem, contudo, usurpar a função jurisdicional, mas sim complementá-la. Nesse sentido, Mancuso (2009) expõe sobre a harmonia entre os meios alternativos e justiça estatal:

A harmonização entre esses dois planos é a única estratégia viável, por modo a concebê-los em modo integrativo-complementar: os meios alternativos não se propõe a concorrer com a justiça estatal, e sim a oferecer uma segunda via ou um alvitre subsidiário, devendo-se, por outro lado, reconhecer que o Judiciário não tem como açambarcar todos os históricos de lesões temidas ou sofridas, donde ser de seu próprio interesse prestigiar os meios alternativos, por sua clara aptidão de prevenir a formação de novos processos, compondo a controvérsia em modo justo, ou mesmo abrir outra opção para aqueles já em curso (MANCUSO, 2009, p. 47).

Destarte, a Polícia Militar está inserida nesse contexto social relevante e tem que tomar por decisão a adoção de estratégias institucionais. No âmbito da Polícia Militar do Espírito Santo, o planejamento está esculpido no Plano Estratégico 2016-2019. No processo de balizamento por objetivos estratégicos, a PMES definiu vários critérios para estruturação gerencial. Com foco no presente trabalho, serão abordados apenas os que mantêm intrínseca ligação com objeto de estudo. Assim, como estratégia de sobrevivência, o Plano adotou a seguinte diretriz:

Valorização do Modelo Comunitário-Interativo de Polícia, baseado na permanente interação com os diversos segmentos da sociedade organizada e no respeito e promoção dos Direitos Humanos, nos níveis Estratégico, Tático e Operacional (PLANO ESTRATÉGICO 2016-2019, p. 41).

A adoção do mecanismo de pacificação consensual no policiamento ostensivo, com base nas técnicas da conciliação e da mediação, vai ao encontro da doutrina e filosofia de Polícia Comunitária, conforme já exposto. Faz parte da programação institucional, como estratégia de sobrevivência: “Adotar políticas institucionais junto aos vários órgãos do Estado a fim de evitar a indisponibilidade de recursos humanos para o exercício da atividade fim da Polícia Militar” (PLANO ESTRATÉGICO 2016-2019, p. 41). Também é estratégico: “Envolver a sociedade civil, por meio do modelo comunitário-interativo, na discussão e planejamento de soluções alternativas de segurança” (PLANO ESTRATÉGICO 2016-2019, p. 44).

Conjugando as estratégias institucionais com a realidade normativa e social, é possível asseverar que a utilização da conciliação e da mediação no policiamento ostensivo preventivo alinha-se às estratégias da PMES. A pacificação social desenvolvida no núcleo de conciliação da Polícia Militar viabiliza a sedimentação da filosofia de Polícia Comunitária, gera meios alternativos para soluções de conflitos, melhora a qualidade do serviço prestado pela instituição e da própria imagem

institucional. Ainda, fortalece as parcerias com o Poder Judiciário, o MP, a OAB, a Defensoria Pública e a comunidade de forma geral.

4.4.2 Efeito preventivo na pacificação imediata negociada e os benefícios para sociedade

A pacificação do conflito com a conseqüente prevenção de sua evolução para algo mais grave é o grande mote da resolução consensual realizada pela Polícia Militar. Embora não seja possível mensurar com precisão, é correto afirmar que a violência de maior proporção, como o homicídio e a lesão corporal, têm como pano de fundo um conflito de proporções significativamente menores. É comum, por exemplo, a intolerância no trânsito, a ameaça, a injúria ou os desentendimentos de vizinhos evoluírem para crimes contra a vida, se em algum momento o caminho da relação conflituosa não for rompido. Como afirma Nassaro (2012):

Ainda, não há exagero na afirmação de que existe um grande número de conflitos aparentemente inexpressivos que, se agravados, resultam crimes violentos como o do homicídio e, por esse motivo, merecem especial atenção na esfera do policiamento preventivo (NASSARO, 2012, p 80).

Para quebrar esse ciclo vicioso, a pacificação imediata e negociada do conflito com a formalização do acordo no núcleo de conciliação da PM é de extrema importância. Conforme ensina Nassaro (2012), o policial militar é um mediador e conciliador por natureza. Como primeiro agente a tomar conhecimento do conflito, possui papel vital para a resolução célere do problema, evitando seu agravamento e atuando, assim, com viés preventivo. Confirmando o pensamento, Nassaro (2012) apresenta pesquisa de campo sobre a atuação da Polícia Militar em sede de registro de ocorrência de trânsito. Quando questionado ao cidadão se a presença do policial militar é fator favorável para conciliação, 82% responderam que sim. No mesmo caminho, 90% dos entrevistados disseram que a conciliação traz benefícios.

Além da pacificação imediata preventiva são inúmeros os benefícios que podem ser gerados à sociedade a partir da atuação do núcleo de conciliação da Polícia Militar. Dentre outros, cita-se como pontos positivos: o efeito duradouro da pacificação realizada por acordo construído entre as partes; possibilidade de rápida reparação dos danos à vítima; a redução das tensões nas situações de desavenças crônicas;

maior celeridade na resposta pública pacificadora; melhora nos aspectos de prevenção criminal e estreitamento dos laços entre polícia e comunidade. Com relação aos benefícios trazidos pela atuação do núcleo para as forças policiais, é possível listar, além de outros, os seguintes: o ganho na imagem institucional; ampliação do apoio e incentivo popular à polícia; melhoria na autoestima e motivacional dos policiais em face da nova função e o fortalecimento das relações de confiança entre a polícia e a comunidade.

Ainda nessa mesma perspectiva, verifica-se que a utilização das técnicas de conciliação e da mediação no policiamento ostensivo permite trabalhar a prevenção antecipada do conflito, antes mesmo que ele se instale. Isso porque, uma vez identificado qualquer fato da vida cotidiana que tenha potencialidade para evoluir a uma situação de violência, o núcleo pode buscar a pacificação consensual e propiciar o restabelecimento das relações harmônicas entre os envolvidos.

4.5 Experiências de conciliação em outras polícias no Brasil

Na busca por experiências em outras instituições policiais brasileiras sobre a utilização das técnicas de mediação e conciliação na pacificação dos conflitos, duas iniciativas chamam a atenção de maneira mais contundente, posto que se alinham à ideia força da presente produção científica.

Com lógicas de atuação bastante semelhantes, ambas partem da concepção de parceria com o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil. São elas: O Núcleo Especial Criminal (NECRIM), instituído na Polícia Civil de São Paulo, sob coordenação do Delegado de Polícia, e o Núcleo de Conciliação Comunitária (NUCCOM), criado pela Brigada Militar no Rio Grande do Sul, sob a coordenação de um Oficial da Brigada.

A atuação desses núcleos está pautada no esforço conciliatório prévio de situações conflituosas atinentes aos crimes de menor potencial ofensivo na sistemática instituída pela lei 9.009/95. A dinâmica se estabelece a partir do registro do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), quando, então, o Delegado de Polícia ou o Oficial Militar, com capacitação nas técnicas de mediação e conciliação, conduzem

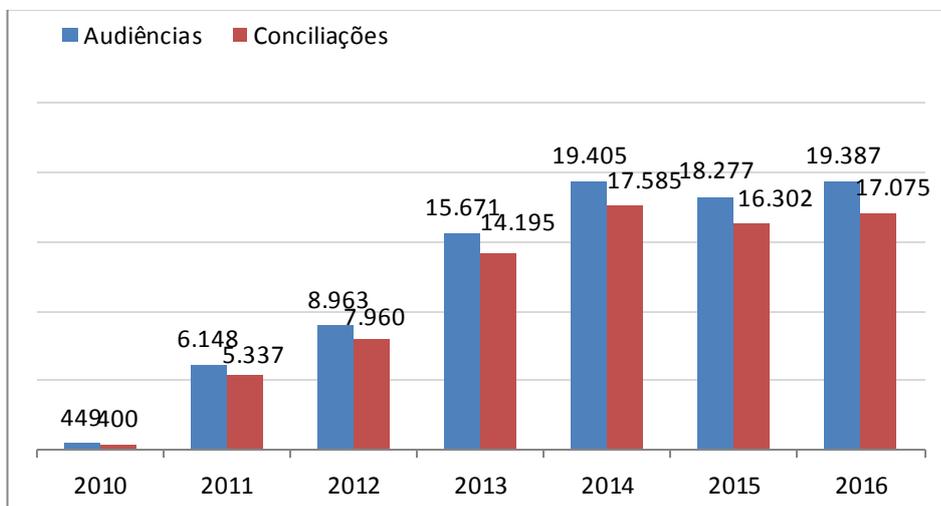
audiência com vistas à composição da desavença. Havendo sucesso, produz-se o Termo de Composição Preliminar, que é encaminhado, junto com TCO, para as varas do JECRIM.

Após manifestação do Ministério Público, o termo pode ser homologado pelo Juízo, revestindo-se da natureza de título executivo judicial. O procedimento é realizado somente em relação aos crimes de ação penal pública condicionada à representação ou de ação penal privada, cujas condições de procedibilidade são disponíveis ao ofendido.

O surgimento do Núcleo Especial Criminal (NECRIM) remonta a meados de 2003, quando o projeto piloto foi instalado na região de Ribeirão Corrente, Ribeirão Preto-SP. A institucionalização, entretanto, deu-se somente em 2009, por meio da Portaria nº 06, de 15 de dezembro de 2009. No início de 2017, já se somavam 44 (quarenta e quatro) núcleos distribuídos entre a capital e o interior do Estado.

O crescimento no número de núcleos implantados reflete, por certo, o sucesso da iniciativa, que pode ser observado nos dados divulgados pela Polícia Civil em 2017. Esses dados mostram o desempenho no período de 2010 a 2016. Nesse intervalo, foram mais de 88 mil audiências conciliatórias, o que resultou em mais de 78 mil acordos firmados – um aproveitamento de 89% em relação à positividade na composição entre as partes.

Gráfico 1 – Relação de audiências e conciliações do NECRIM



Fonte: Delegacia Geral de Polícia Adjunta – PC/SP, 2017

O processo de expansão numérica da relação de audiências e conciliações realizadas pelo Núcleo Especial Criminal de 2010 a 2016 é facilmente visualizado no gráfico. No transcorrer dos anos, o sistema de funcionamento vem se aperfeiçoando e se sedimentando.

Já a experiência gaúcha teve início com a construção de parceria do Comando Regional de Polícia Ostensiva do Vale do Taquari (CRPO-VT), mais especificamente a 1ª Companhia do 22º Batalhão da Brigada, com os órgãos de persecução criminal da região. O NUCCOM nasce (abril de 2015) com o objetivo de fiscalizar, analisar e revisar os Termos Circunstanciados produzidos na cidade de Lajeado/RS, bem como a realização de mediação e/ou conciliação prévia de conflitos, considerando-se estes os fatos caracterizados e atendidos como flagrantes de crimes de menor potencial ofensivo (SILVA, 2010).

As audiências acontecem na sede do Batalhão no município de Lajeado-RS, conduzidas por um Oficial Militar, Capitão, Bacharel em Direito e com curso de capacitação nas técnicas de mediação e conciliação. Com apenas 01 (um) ano de funcionamento, a iniciativa do NUCCOM já foi reconhecida, ao ser contemplada em 2016 com o VI Prêmio Conciliar é Legal, do Conselho Nacional de Justiça¹⁵.

No que tange aos resultados apresentados pelo NUCCOM, Silva (2015) produziu trabalho científico intitulado “Análise da implementação do 1º Núcleo de Conciliação Comunitária na Brigada Militar: a experiência do Comando Regional de Polícia Ostensiva do Vale do Taquari”. Como metodologia o autor utilizou pesquisa de campo com questionário aplicado às diversas autoridades envolvidas na persecução criminal e processo jurisdicional, além de autoridades institucionais.

Extrai-se do trabalho a opinião do Juiz Dr. Luiz Antonio de Abreu Johnson, Diretor do Fórum do Vale do Taquari-RS, “a criação do Núcleo de Conciliação Comunitária do CRPO-VT é de suma relevância e importância para difusão da cultura e métodos autocompositivos de solução de conflitos” (SILVA, 2015, p. 21).

¹⁵ ANDRADE, Paula. **Brigadistas ganham prêmio por conciliação prévia em delitos policiais.** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82695-brigadistas-ganham-premio-por-conciliacao-previa-em-delitos-policiais>>. Acesso em: 30 de ago. de 2017.

No mesmo viés são as palavras da Promotora de Justiça entrevistada, ao enfatizar à eficiência do procedimento adotado pelo NUCCOM, aduz sobre a audiência:

Porém, quando realizada de forma imediata uma audiência conciliatória, como proposto pelo Núcleo de Conciliação da BM, onde os envolvidos são ouvidos e entabulam acordo para solução da questão de fundo junto ao juízo cível, por exemplo, evita-se o registro de novas ocorrências e novos termos circunstanciados, envolvendo as mesmas pessoas (SILVA, 2015, p. 21).

Complementando o citado pela Promotora, o Dr. Johnson, assegura que desde a implantação o NUCCOM vem contribuindo com a redução do número de audiências preliminares previstas na Lei nº 9.099/95, no juízo.

Na esfera institucional, Silva (2015), citando o Comandante Regional da Brigada Militar, salienta que tal procedimento traz reconhecimento dos demais órgãos em relação ao desempenho jurídico dos profissionais da Instituição, solidificando ainda mais a importância da Polícia Militar no sistema jurídico brasileiro.

Desse modo, as experiências bem sucedidas levadas a efeito por outras instituições policiais no Brasil demonstra a viabilidade da implementação. Consubstanciando tal fato estão às opiniões dos envolvidos no processo apresentadas na análise supramencionada.

5 PARÂMETROS PARA PROPOSTA DE FORMALIZAÇÃO DO ACORDO DE VONTADES

A proposta consiste na utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo, mediante a formação de parceria com o Poder Judiciário e o Ministério Público. Enquanto estratégia de policiamento preventivo, o objetivo é fazer a composição preliminar dos danos cíveis nos casos de delito de menor potencial ofensivo (lei n. 9.099/95), atendidos em momento flagrancial e registrados pela Polícia Militar em Termos Circunstanciados. Incluem-se, também, as questões de natureza cível relacionadas às ocorrências de trânsito, além de outras (relações de vizinhança, a exemplo), que, pelas características, possam ensejar risco de evolução para uma ação violenta.

5.1 Proposta

Não há que se analisar esta proposta sob o prisma de parte integrante de um procedimento criminal em seu sentido lato, com fase administrativa (investigação criminal) e judicial (instrução penal), mas sim na perspectiva de um acordo extrajudicial.

A convenção entre as partes, orientada, dentre outros, pelo princípio da autonomia da vontade, será construída em audiência presencial conduzida por um Oficial da Polícia Militar, com posto não inferior a Capitão, utilizando-se das ferramentas da conciliação e mediação na pacificação consensual do conflito. O acordo então obtido constitui título executivo extrajudicial, que, uma vez homologado pelo juiz competente, convola-se em título executivo judicial.

Nas situações criminais (crimes de menor potencial ofensivo) o Termo de Conciliação Prévia, será, necessariamente, encaminhado, ao juizado, juntamente com o termo circunstanciado e demais expedientes produzidos (oitivas, certidões, laudos, gravação da audiência em vídeo, etc.). Após a imprescindível manifestação do Ministério Público, o Juiz poderá homologar o termo, que passará a surtir os efeitos penais de extinção da punibilidade.

A dinâmica é possível somente nos delitos de ação penal pública condicionada à representação e nos de ação penal privada, cuja manifestação de vontade (direito disponível) do ofendido implica condição de procedibilidade. Realce, então aos institutos da retratação à representação e renúncia ao direito de queixa, corolários da extinção de punibilidade. Quanto aos crimes que se processam mediante ação penal pública incondicionada, em nenhuma hipótese será objeto de acordo.

O que se propõe não se trata de inovação legislativa, mas tão somente procedimental. Atente-se, que já são vários os órgãos da administração pública a trabalharem a solução negociada das controvérsias, consolidando a função estatal pacificadora. Ademais, a oferta de vias plurais é a tendência verificada nas legislações recentes, na própria política de tratamento dos litígios do Poder Judiciário, e porque não dizer de política criminal.

No mesmo sentido é a atuação do Oficial da Polícia na função de conciliador/mediador, posto que o agir na pacificação faz parte de suas atividades, seja pela própria missão constitucional ou infraconstitucional. Certamente, a Lei nº 9.099/95, ao permitir a conciliação de pequenos conflitos por pessoas que não integram o quadro do Poder Judiciário (art. 60, caput), criou a oportunidade de o Oficial de Polícia Militar exercer tal atividade. Assim também o fez as outras legislações atuais como o Novo Código de Processo Civil e a Lei de mediações.

Ao mesmo tempo em que constitui medida de reconhecimento e valorização das funções do Oficial da Polícia Militar, representa uma possibilidade impar de colaboração institucional para uma resposta mais célere, à sociedade, na pacificação dos litígios. Conquanto, há de se ter em mente tratar-se de uma proposta desafiadora, posto que contempla mudanças de comportamentos. Por outro lado, vislumbra-se que os caminhos para o fortalecimento, frisam-se, estão na parceria ampla (Poder Judiciário, Ministério Público, OAB, Defensoria Pública, etc).

Propõe-se, então, a criação do Núcleo Especial de Conciliação Comunitária (NECCOM) da Polícia Militar do Espírito Santo, para sistematização da utilização da mediação e da conciliação no policiamento preventivo na PMES.

5.2 Sistematização da proposta

No âmbito normativo é de extrema importância a regulamentação procedimental de toda sistemática de funcionamento. O primeiro passo é a criação e publicação de ato administrativo conjunto entre Secretária de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP) com Ministério Público e Poder Judiciário autorizando a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar. Cita-se como exemplos já consolidados o da Brigada Militar do Rio Grande do Sul (Portaria Secretaria de Segurança Pública nº 172/2016) e do Estado de Minas Gerais (art. 191, da Lei nº 250/2016). O diploma legal autoriza os policiais militares a lavrarem TCO.

Na mesma esfera, a sequência dos atos procedimentais de atuação sistemática do Oficial conciliador/mediador, especificando com clareza e distinção da função e os contornos junto ao Poder Judiciário e o Ministério Público. Diante de um conflito social configurador de fato criminal ou situação que aponte necessidade de atuação estratégica para prevenção, o policial militar acionado deslocará até o local. A equipe responsável pelo atendimento de ocorrência irá realizar o primeiro contato para levar a situação fática ao crivo da legislação. No caso de interpretação pela tipicidade da conduta em tela o policial lavrará Termo Circunstanciado de Ocorrência e o Termo de Compromisso.

Na dinâmica procedimental de confecção do TCO, o Termo de Compromisso de Comparecimento, possui fundamentação legal no parágrafo único, do artigo 69, da Lei nº 9.099/95, assim disposto:

Art. 1 – [...]

Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou **assumir o compromisso de a ele comparecer**, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima (BRASIL, 1995, grifo nosso).

Tal documento consiste em um formulário, no qual o autor do fato assume o compromisso de comparecer à sede do Juizado Especial Criminal competente para os demais atos processuais (JESUS, 2010). A lei não determina um modelo formal fixo para o termo. Porém, alguns dados são de presença obrigatória. Segundo

entendimento de Silva Júnior (2005), o documento deve conter endereço, data e hora para o comparecimento. No corpo do texto deverá constar, ainda, a possibilidade de se fazer acompanhar de advogado, com a advertência de que, na sua falta, ser-lhe-á nomeado defensor público.

Para melhor compreensão do conteúdo do termo de compromisso, estão os dizeres da Diretriz de Procedimento Permanente nº 37/2008, da Polícia Militar de Santa Catarina, modelo de operacionalização da elaboração do TCO pela Polícia Militar, que prevê, no subitem 2, alínea “b”, a descrição do supramencionado documento:

b) Termo de Compromisso de Comparecimento: No caso de infração de menor potencial ofensivo, colher compromisso do Autor ou autores da infração, no sentido de comparecer ao Juizado Especial, em data ali estabelecida, quando assim dispuser a Secretaria do Juizado, ou mediante intimação. Cumpre destacar que, identificado como autor de infração penal, a situação preliminar do autor é a de preso, assim devendo ser considerado pelo policial. Portanto, deve ser devidamente identificado e revistado, ficando sob custódia do policial, cabível inclusive o uso de algemas, se necessário, para segurança das partes ou manutenção da custódia. Assentindo em comparecer ao juizado, mediante assinatura do Termo de Compromisso de Comparecimento, não será lavrado o Boletim de Ocorrência na modalidade de Prisão em Flagrante, desconstituindo-se a prisão e sendo liberado o autor (SANTA CATARINA, 2008, p.2).

Havendo recusa em assumir o compromisso de comparecimento ao Juizado Especial Criminal e estando flagrância, descrito no artigo 302 do Código de Processo Penal, o policial militar terá a obrigação de dar-lhe voz de prisão e conduzi-lo à Delegacia Policial para que seja lavrado o auto de prisão em flagrante delito.

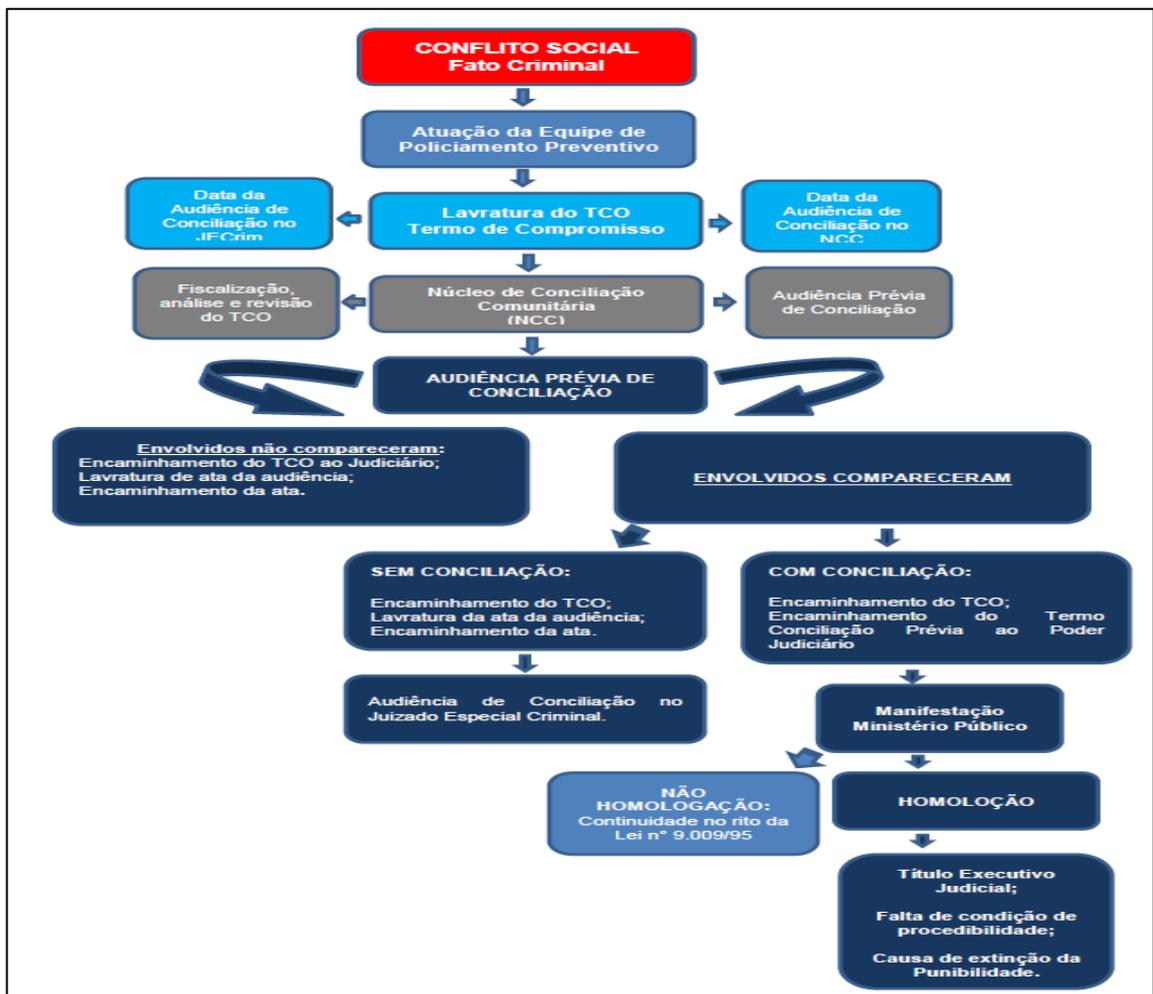
O Termo de Compromisso especificará a data para comparecimento no Juizado Especial Criminal para audiência de instrução. No mesmo documento deverá ter agendada data para audiência de conciliação prévia no NECCOM. Cabendo salientar que são datas distintas. O TCO e o Termo de Compromisso confeccionados serão remetidos ao Núcleo de Conciliação Comunitária. Este terá como atribuição realizar a fiscalização, análise e revisão dos documentos mencionados.

O comparecimento para audiência de conciliação prévia no NECCOM, em conformidade com toda disposição legal e carga valorativa já abordada, não é

obrigatória. Caso não compareça o Termo Circunstanciado de Ocorrência será remetido ao Poder Judiciário. Sendo assim, as partes poderão lograr êxito na conciliação durante audiência de instrução.

A audiência de conciliação deverá ser acompanhada por membro da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Caso haja a conciliação será lavrado Termo de Conciliação Prévia (TCP) com o conteúdo formalizado nas tratativas realizadas na audiência. Tal documento irá instruir o TCO com remessa ao Poder Judiciário, para os tramites de praxe: manifestação do MP (controle do procedimento) e homologação judicial, estando em concordância. Uma vez homologado resultará na renúncia do direito de queixa ou na retratação do direito de representação, com os efeitos da a extinção da punibilidade previsto no ordenamento. O acordo homologado constituirá título executivo judicial.

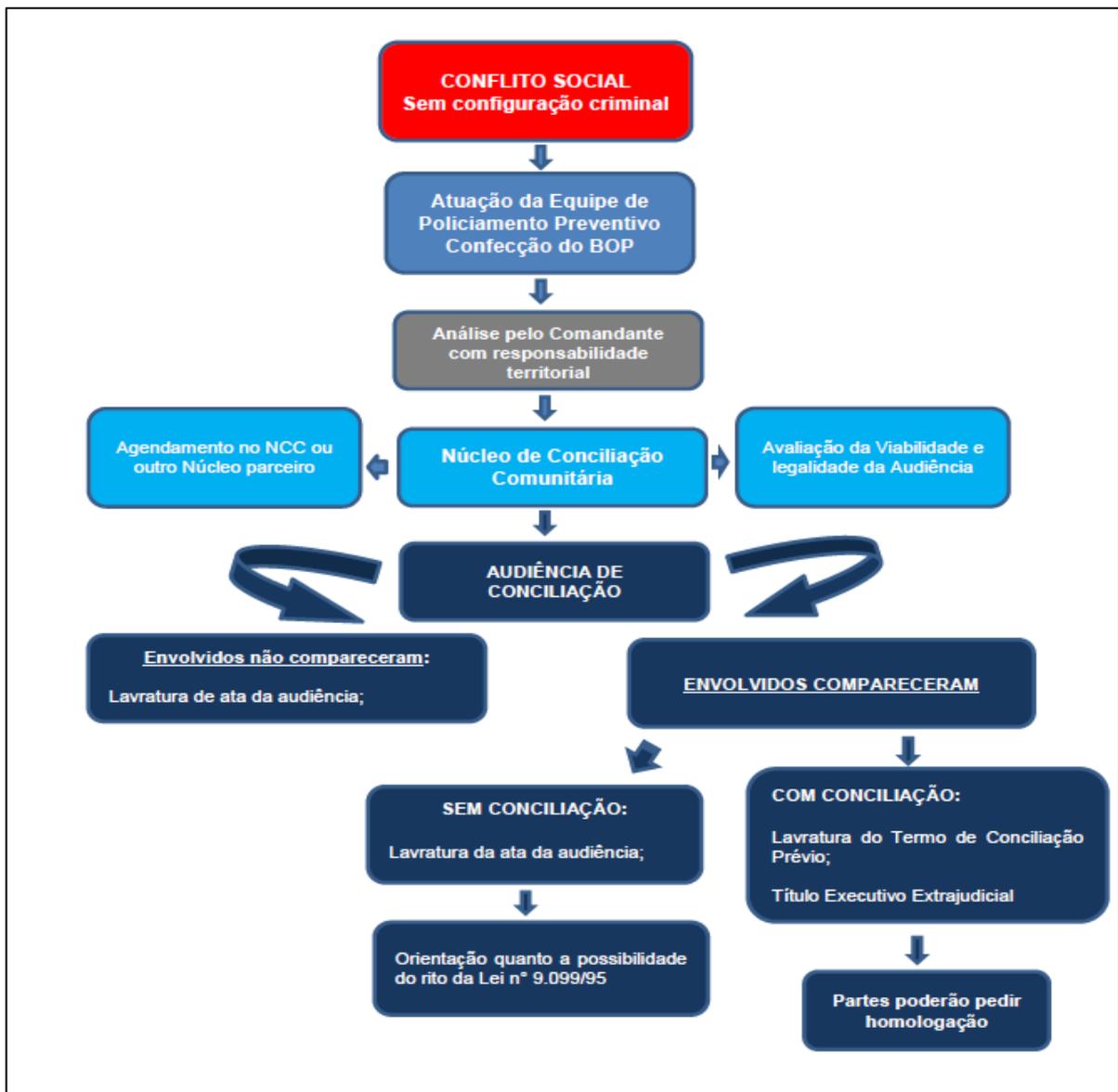
Figura 5 – Fluxograma normativo procedimental questões criminais



Fonte: Autoria própria.

Na esfera de atuação policial na mediação e conciliação nas situações em que não haja estado flagrancial de crime ou contravenção, ou seja, aquelas de natureza eminentemente cível (ocorrência de trânsito, relações de vizinhança, etc) a base de registro será o Boletim de Ocorrência Policial (BOP). Nesses casos ter-se-á duas possibilidades, em sendo questões de trânsito serão atendidas pelo núcleo, posto estar relacionado também ao *mister* institucional, vez que a PM integra o sistema nacional de trânsito. Porém nas demais situações a ação do núcleo será provocada pelo Comandante da área que indicará as ocorrências em que entender pela necessidade estratégica de composição. O trâmite será o descrito na figura abaixo.

Figura 6 – Fluxograma normativo procedimental questões cíveis



Fonte: Autoria própria.

Após avaliação do BOP, pelo Chefe do NECCOM, será marcada audiência conciliatória com as partes, com caráter facultativo de presença. Não comparecendo, ou caso compareça e não haja acordo, será produzida a ata para arquivamento e futuras consultas. Ocorrendo a conciliação será confeccionado Termo de Conciliação Prévia que constitui título executivo extrajudicial nos termos do novo CPC. Caso desejem a garantia do título executivo judicial, as partes poderão buscar a homologação judicial do acordo firmado.

Destarte ressaltar a possibilidade de a Polícia Militar trabalhar em parceria também com outros órgãos, associações, sindicatos (Defensoria Pública, associação comunitária, sindicato de trabalhadores) para ampliação dos locais disponíveis à realização do acordo nos casos de composição cível fora da dinâmica da criminal. Tal parceria privilegia a vontade e escolha das partes, cumprindo princípios previstos nas legislações (CPC, Lei da mediação, etc) que disciplinam o tema.

5.3 Recurso humano e logístico

Na esfera de recursos humanos o Núcleo será composto por um Oficial Militar, no mínimo no posto de Capitão do Quadro de Oficiais Combatentes (QOC) atuando como Chefe e conciliador/mediador, assim como um Sargento na função de escrivão. Tal projeto não tem por objetivo a criação de novas vagas, sendo estruturado em conformidade com o Quadro de Detalhamento Interno (QDI) da PMES, Decreto nº 4091-R, de 04 abril de 2017.

O Oficial Comandante da área de atuação chefiando o NECCOM terá contato direto com a realidade social dos municípios de sua responsabilidade. Ademais, tal formação permite a aproximação com a comunidade. O Chefe do NECCOM deverá, obrigatoriamente, possuir o curso nas matérias de conciliação, mediação, de Multiplicador de Polícia Comunitária da SENASP e, preferencialmente, bacharelado em Direito. Além disso, ser dotado de um perfil conciliador, visando o atendimento qualificado ao cidadão.

O Núcleo Especial de Conciliação Comunitária (NECCOM) funcionará em salas específicas dentro da própria estrutura física das Unidades ou Subunidades da

Polícia Militar. Com objetivo de maior acessibilidade o NECCOM poderá atender de maneira itinerante em viatura policial adequada.

A mobília e equipamentos necessários serão os pertencentes à própria carga da instituição com remanejamento e adequações necessárias. A manutenção de rede e computadores seguirá a mesma dinâmica da Diretoria de Tecnologia e Informação, pois não se exige criação de sistemas avançados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcorrer do estudo foi possível abordar o tema de forma ampla, buscando correlacionar a possibilidade de resolução conflitiva por meio da mediação e da conciliação com as atividades desenvolvidas pela Polícia Militar no cumprimento da sua missão constitucional.

A conformidade jurídica e técnica-operacional na utilização da mediação e da conciliação no processo de policiamento preventivo, relaciona-se com a própria missão constitucional de preservação da ordem pública. Nesse passo, a ampla dimensão axiológica nos termos polícia ostensiva e preservação da ordem pública utilizados para definição da missão constitucional da Polícia Militar, conferem à instituição um leque de atividades que transcende, em muito, a realização do policiamento ostensivo preventivo. De outro giro, verificou-se perfeita consonância jurídica também na sistemática infraconstitucional para uso dos meios alternativos de solução de conflitos como estratégia de policiamento preventivo.

Observou-se que o direito de acesso à justiça, eficiente e célere, idealizado na carta magna, há muito, está mitigado em face da crise de morosidade enfrentada no Poder Judiciário, fruto do excesso de litigância e da cultura demandista brasileira. Fato tal, que dificulta a imediata pacificação dos conflitos na via jurisdicional.

Em face da crise, a legislação e o próprio Poder Judiciário, vêm adotando como melhor política o incentivo à resolução de conflitos por meios alternativos como a mediação e a conciliação, judicial e extrajudicial. Nesse norte a tendência legislativa é de desburocratização, flexibilidade, simplificação e incentivo ao uso dos meios de solução consensual das controvérsias. Tal estratégia busca a participação dos órgãos públicos, impulsionados a contribuir na oferta das vias plurais de solução, contexto em que se insere a Polícia Militar.

O prêmio recebido pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul (22º Batalhão do Vale do Taquari) no projeto Conciliar é Legal do CNJ, trata-se de bom exemplo de política de incentivo aos órgãos públicos para que utilizem os meios alternativos de pacificação social.

As várias inovações legislativas trazidas não só na lei dos juizados especiais, mas também no Novo Código de Processo Civil e na lei da mediação sinalizaram pacificamente para possibilidade de atuação do policial militar como mediador ou conciliador extrajudicial. Seja nos casos de crimes de menor potencial ofensivo que tenham ação penal privada ou pública condicionada à representação ou nas questões cíveis que tratam de bens disponíveis.

A operacionalização procedimental para utilização das técnicas da conciliação e da mediação no serviço policial tem dinâmica relativamente simples. A partir da confecção do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) - documento similar ao BOP, porém mais detalhado - o Núcleo Especial de Conciliação Comunitária (NECCOM) de estrutura simples - composto por um Oficial e uma praça – conduz as audiências e formaliza os acordos alcançados.

A criação do núcleo de conciliação (NECCOM) é medida necessária à operacionalização da sistemática de construção dos acordos convencionados entre as partes. Com a audiência de conciliação, quando tratar-se de fato criminal, é confeccionado Termo de Conciliação Prévia e remetido ao Poder Judiciário para homologação, após manifestação do MP. Tal fato irá gerar título executivo judicial, levando a efeito o surgimento de causa de extinção da punibilidade.

A resposta rápida materializada na estratégia do núcleo de conciliação na Polícia Militar, tende a produzir benefícios diretos na prestação do serviço policial como: o efeito duradouro da pacificação realiza por acordo construído entre as partes; a possibilidade de rápida reparação dos danos à vítima; a redução das tensões nas situações de desavenças crônicas; maior celeridade na resposta pública pacificadora; melhora nos aspectos de prevenção criminal e estreitamento dos laços entre polícia.

No aspecto de benefícios institucionais o trabalho apresenta a valorização da instituição no cenário de perseguição criminal. Uma polícia que possui resolutividade de problemas passa confiança e credibilidade junto à sociedade elevando o nome da instituição. Daí decorre ganhos na imagem institucional; ampliação do apoio e incentivo popular à polícia; melhoria na autoestima e motivacional dos policiais em

face da nova função e o fortalecimento das relações de confiança entre a polícia e a comunidade.

De tal maneira a implantação da proposta vai ao encontro do Plano Estratégico da PMES 2016-2019, pois além dos significativos benefícios institucionais, implica valorização do modelo Comunitário-Interativo de Polícia. A atuação do núcleo cumpre, pois, princípios da filosofia de Polícia Comunitária de ação cidadã, além do que abrem caminhos para a consolidação do chamado ciclo completo de polícia (exaurimento de toda a fase do serviço policial).

O alto índice de acordos (em torno de 90%) alcançado no Núcleo de Conciliação Criminal (Necrim) Polícia Civil de São Paulo evidência o sucesso da utilização da utilização desses meios nas forças policiais. Na Brigada Militar a opinião do Juiz, da Promotora de Oficial da corporação, da cidade de Lajeado, corrobora com a afirmação de êxito na utilização dos meios em ambiente policial. Da mesma forma o sucesso dessas experiências se somam aos argumentos que confirmam a viabilidade de implementação da proposta apresentada.

Com a fundamentação expressa nas considerações conclusivas, verifica-se que a presente pesquisa atingiu os objetivos propostos confirmando a hipótese levantada. Tem-se que, a utilização da mediação e da conciliação, na seara de policiamento preventivo pela Polícia Militar do Espírito Santo, possui amparo no ordenamento jurídico pátrio, vai ao encontro da atual política judiciária de resolução de conflitos e atende aos princípios norteadores do direito brasileiro. Além disso, materializa as estratégias da PMES, traz ganhos institucionais e sociais significativos.

REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. **Manual de Execução Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- ALMEIDA, Tânia. **Mediação Transformativa**. Palestra do 22.º Congresso Brasileiro de Terapia Familiar. Gramado: 1996.
- ANDREUCCI, Ricardo Antônio; MESSA, Ana Flávia. **Exame da OAB unificado: 1ª fase**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARCELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARROSO, Luiz Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9. 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em 15 jun. 2017.
- _____. **Judiciário não está aparelhado para atender recente aumento de demanda**. Disponível em <<http://www.folhavoria.com.br/politica/Noticia/2016/09/barroso-judiciario-nao-esta-aparelhado-para-atender-recente-aumento-na-demanda.html>>. Acesso em 02 mai. de 2017
- BEUREN, Ilse Maria. **Gestão da informação: um recurso estratégico no processo de gestão empresarial**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BITTENCOURT, César. Código Penal Comentado. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BONATELLI, Circe. **Barroso defende agenda encabeçada por reforma política e combate a corrupção**. Estadão, 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,barroso-defende-agenda-encabecada-por-reforma-politica-e-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- BRAGA NETO, Adolfo. **Alguns aspectos relevantes sobre a mediação de conflitos** In: Grinover, Ada Pellegrini (coord.). Mediação e Gerenciamento do Processo: Revolução Na Prestação Jurisdicional: Guia Prático para a Instalação do Setor de Conciliação e Mediação, São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. **A mediação de conflitos e suas diferenças com a conciliação**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/civil/constituicao.htm>>. Acesso em: 10 de jun. 2017.

_____. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60904-excesso-de-litigancia-e-desafio-para-o-poder-judiciario-diz-mi>>. Acesso em: 01 maio 2017.

_____. **Conselho Nacional de Justiça**. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 01 maio 2017.

_____. **Lei nº 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: 07 jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **SE 5.206-AgR**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 12-12-2001, Plenário, DJ de 30-4-2004. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775697/agregna-sentenca-estrangeira-se-agr-5206-ep>>. Acesso em 28 mai. 2017.

_____. **Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

BRASILEIRO DE LIMA, Renato. **Curso de Processo Penal**. Niterói: Impetus, 2013.

BUITONI, Ademir. **Mediar e conciliar: as diferenças básicas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2707, 29 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17963>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2012.

_____. **Curso de arbitragem: mediação, conciliação, Resolução CNJ 125/2010**. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei 13.129/2015 (reforma da Lei de Arbitragem), com a Lei 13.140/2015 (Marco Legal da Mediação) e com o novo CPC. São Paulo: RT, 2015.

CALMON, Petrônio. Apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução de Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.

CAMBRAIA, s.v. Teste AC. São Paulo: Vetor Editara Psico-Pedagógica, 2003.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal: legislação penal especial**; 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 1080 p.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. Teoria geral do processo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CLARO, M. A. P. M.; NICKEL, D. C. **Gestão do Capital Humano**. p. 17-32, 2002: Disponível em: <http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/cap_humano/2.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

CNIMA. Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem. **Código de Ética para Mediadores**. Disponível em: <http://www.conima.org.br/etica_mediadores.html> Acesso em 01 jun. 2017.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 43ª Reunion, Ginebra, 1959. **La organización de los servicios de medicina del trabajo en los lugares de empleo**. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1958. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000128&pid=S00348910198400060000900002&lng=en>. Acesso em: 08 jul. 2017>. Acesso em 10 jun. 2017.

CÔRTEZ SILVA, DIOGO. **Um sistema de gestão da segurança do trabalho alinhado à produtividade e à integridade dos colaboradores**. Minas Gerais, 2007 IX, 48 p. 29,7 cm (EPD/UFJF, Graduação, Engenharia de Produção, 2006) Monografia - Universidade Federal de Juiz de Fora, Departamento de Engenharia de Produção.

CRETELLA JUNIOR. José. **Os cânones do Direito Administrativo**. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 25, nº 97, p. 7. 5-53, jan. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181819>>. Acesso em: 16 de jun. 2017.

_____. **Primeiras lições de direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 348 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. São Paulo. Saraiva, 2005.

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS. **Justiça em Números**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>> Acesso em 03 mai. 2017

FERRARESI, Camilo Stangherlim; MOREIRA, Silmara Bosso. **Conflitos e formas de resolução: da autotutela à jurisdição**. *Revista JurisFIB*, São Paulo, volume IV, ano IV, pág. 343-379, dezembro, 213.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 214.

FILHO, Humberto Lima de Lucena. **A cultura da litigância e o poder judiciário: noções sobre as práticas demandistas a partir da justiça brasileira**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=84117275be999ff5>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; ABELHA, Marcelo; ANDRADE NERY, Rosa Maria. **Direito Processual Ambiental Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.116 p.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Juizados Especiais Criminais**: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5. ed. São Paulo: RT, 2005.

JESUS, Damásio E. de. **Lei dos Juizados Especiais Criminais**: atualizada de acordo com a lei 10. 259, de 12-7-2001. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Lei dos juizados especiais criminais anotada**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, 192 p.

JORGE, Aline Pedra. **Em busca da satisfação dos interesses da vítima penal**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

KLIPPEL, Rodrigo. **Teoria Geral do Processo Civil**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

LAZZARINE, Álvaro. **Direito Administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 178 p.

_____. **Da segurança pública na Constituição de 1988**, Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 26, nº 104, 235-236, dez. 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181942>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução de Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009

MARCONI, de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 297 p.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo de Conhecimento**. 8. ed. rev. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010.

MARTINS, Flávio Alves. **Boa-fé e sua formalização no direito das obrigações Brasileiro**. 2. ed. Lumen Júris, 2000.

MARTINS-COSTA, Judith. **A Boa-Fé no Direito Privado**. 1ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson. MARQUES DE LIMA, Francisco Meton. **Reforma do Poder Judiciário**: comentários iniciais a EC. 45/2004. São Paulo: Malheiros. 2005.

MATTOS, Fernando Pagani. **Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação**. Curitiba: Juruá, 2009.

MAXIMIANO, Antonio César Amauri. **Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDEIROS, Wanderby Braga de. **Toda ocorrência termina na DP. Infrações penais de menor potencial ofensivo. Ilustres desconhecidas.** 2005. 146 f. Monografia (Pós-graduação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 830 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo,** 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **AC: 10126140009849002 MG**, Relator: Pedro Bernardes, data de Julgamento: 16/06/2015, Câmaras Cíveis / 9ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 03/07/2015.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. **Instrução Conjunta nº 01/2003:** contém orientações para o preenchimento do boletim de ocorrência. Belo Horizonte, 2003.

MIRABETE. Julio Fabbrini. **Juizados especiais criminais.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1998. 288 p.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; SOARES, Irineu Carvalho de Oliveira. In: ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de; PANTOJA, Fernanda Medina; PELAJO, Samantha. **Princípios procedimentais da mediação no Novo Código de Processo Civil. A mediação no Novo Código de Processo Civil.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 109-119.

MONTENEGRO, Carlos Manuel. **Justiça priorizará conciliações, processos dos maiores litigantes e recursos repetitivos.** Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/30086-justica-se-compromete-a-priorizar-conciliacoes-processos-dos-maiores-litigantes-e-recursos-repetitivos> > acesso em 20 jun. 2017.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa:** Emenda Constitucional nº 19/98. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001, 144 p.

_____. Administração Pública. In: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 326 - 401.

MORAIS SALES, Lilia Maia *Apud* MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução de Conflitos e a Função Judicial no Contemporâneo Estado de Direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009. p. 277.

MORAIS, José Luís Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição.** 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Segurança Pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, nº 109, p.137-148, jan. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/175847>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NASSARO, Adilson Luís Franco. **O Policial Militar Pacificador Social: o emprego da mediação e conciliação no policiamento preventivo**. São Paulo: Consensus Est Pax. 2012.

NETO, Theodomiro Dias **Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia**. A Experiência Norte-americana. 2º Ed. Editora Lúmen Juris, Rio de Janeiro, 2003, 125 p.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. Ed. Salvador: JusPodvm, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **AC: 3618988 PR 0361898-8**. Relator: Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes, Data de Julgamento: 24/08/2006, 10ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 7209.

PMES. Polícia Militar do Espírito Santo. **Plano Estratégico da PMES 2016-2019**. Disponível em: <http://www.pm.es.gov.br/download/arquivos/ANEXO_BCG023.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Rio de Janeiro: Feevale, 2013.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SADEK, Maria Tereza. **Inovar para julgar mais rápido**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-fev-11/reforma-judiciario-propiciou-mudnacas>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SALES, Lilia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. **Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública**. 2009. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/lilia_maia_de_morais_sales-1.pdf> . Acesso em: 10 jun. 2017

SALLES JUNIOR, Romeu de Almeida. **Curso Completo de Direito penal**. São paulo: Saraiva, 1998.

SAMPAIO, Lia Regina; BRAGA NETO, Adolfo. **O que é mediação de conflitos**. (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 2007.

SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual da Mediação de Conflitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2013.

SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Diretriz de procedimento permanente nº 37, de 04 de abril de 2008**. Regula o atendimento ao cidadão quanto ao registro de ocorrência e lavratura do TCO. Disponível em: <<https://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/pmleis.nsf>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

SÃO PAULO. **Delegacia Geral de Polícia Adjunta**. NECRIM 2016. PCSP: Araçatuba, 2017.

SELIGAM, Felipe. **Só 29% das Ações foram julgadas em 2009**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1509201008.htm>> acesso em 15 jul. 2017.

SERRANO, Carlos Balbino. **O boletim de ocorrência policial militar no mundo jurídico**. Jus Navigandi, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/36239/o-boletim-de-ocorrencia-policial-militar-no-mundo-juridico>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **O policial mediador de conflitos**. Fundamentos jurídicos para uma polícia orientada à solução de problemas. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2100, 1 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12529>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

SILVA, César Augusto Pereira da Silva. **Análise da implantação do 1º Núcleo de Conciliação Comunitária na Brigada Militar: a experiência do comando regional de polícia ostensiva do vale do Taquari**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública (CEPGESP). São Paulo, 2015.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Prática policial: um caminho para a modernidade legal. **Revista Meio Jurídico**, São José do Rio Preto, a. III, n. 36, fev. 2000.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.

_____. **O Novo CPC e o Direito Civil: impactos, diálogos e interações**. São Paulo: Método, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto *et al.* **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 823 p.

TROJANOWICZ, Robert e BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: como começar**. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Editora Parma, 1994, 337 p.

APÊNDICE

Apêndice A – Modelo de Termo de Conciliação Prévia

TERMO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA (TCP)

Termo Circunstanciado nº: _____/2017 Infração Penal: _____ Autor: _____ Vítima: _____ Testemunhas: _____ Exames Periciais Requisitados: _____
--

Aos (____) do mês de (____) de 201____, às (____) horas, neste Núcleo Especial de Conciliação Comunitária da PMES de (____), onde presente se achava o Capitão QOCPM, Chefe do NECCOM (____), comigo 1º Sargento, servindo de Escrivão, compareceram o autor (____) e a vítima (____), ambos já qualificados nos autos do Termo Circunstanciado nº (____), tendo em vista que no dia (____), do mês (____), o autor e a vítima (breve histórico dos fatos criminais ocorridos).

Na presença do representante da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção (____), Dr. (____), OAB nº (____), a vítima afirmou que não possui interesse em representar ou apresentar queixa para que o autor seja criminalmente responsabilizado nos termos da Lei nº 9.099/95, porém deseja ser ressarcida no valor de R\$ (____), referente aos danos decorrentes do crime ora apurado, ocasião em que apresenta três orçamentos demonstrando que o valor solicitado corresponde ao menor orçamento apresentado.

O autor informou que (____) e propôs o valor de R\$ (____).

A vítima aceitou o valor proposto pelo autor.

Diante das manifestações do autor do fato e da vítima, foi acordada a presente composição civil preliminar (*descrever a forma de pagamento, número de parcelas, banco em deverá ser efetuado o pagamento e percentual de multa caso o acordo não seja cumprido conforme avençado na composição preliminar*).

Neste ato, em razão do acordo celebrado, a vítima renuncia ao direito de representação ou queixa.

As partes ficam cientificadas de que o acordo celebrado resultará nas seguintes consequências:

- a) Servirá como título executivo extrajudicial no juízo cível;
- b) O não pagamento do valor combinado implicará na incidência da multa acordada pelas partes;
- c) Com o recebimento do valor integral, não se admitirá que a vítima reclame a qualquer título do ocorrido.

Em virtude da autonomia da vontade do ofendido e com fulcro no art. 61 da Lei nº 9.099/95, lavrou-se o presente TERMO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA, que depois de lido e achado conforme, vai assinado pelo Oficial de Polícia Militar Conciliador, pela

vítima, pelo autor, pelas testemunhas e por mim, Escrivão de Polícia que o digitei e imprimi.

OFICIAL MEDIADOR/CONCILIADOR:

VÍTIMA: _____

AUTOR: _____

1ª TESTEMUNHA: _____

2ª TESTEMUNHA: _____

REPRESENTANTE DA OAB: _____

ESCRIVÃO: _____