

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PENAIS

*João Victor Tayah Lima **
*Brychtn Ribeiro de Vasconcelos ***

RESUMO: As polícias são habitualmente o primeiro ponto de contato dos conflitos sociais com o Estado. E o direito penal nem sempre é o melhor caminho para a satisfação do interesse público em sua plenitude. O objetivo da pesquisa é identificar se é possível o uso da administração pública consensual como parâmetro de resolução de conflitos penais. Trata-se de uma pesquisa aplicada, com abordagem qualitativa, que se utilizou de procedimentos bibliográficos e documentais para perfazer uma análise jurídica e administrativa sobre o tema proposto. Identifica-se que não há interesse público sem se considerar os interesses individuais dos cidadãos, razão pela qual uma atuação estatal que só use a segurança pública para impor o direito de punir do Estado se revela inadequada e ilícita. E que o consensualismo tem possibilitado diversas experiências exitosas no Brasil. Conclui-se que a administração pública consensual ou dialógica, principalmente por meio da mediação policial, deve ser a via preferencial para resolver conflitos penais de menor potencial ofensivo, tanto porque otimiza os resultados da máquina administrativa, desafogando o Poder Judiciário e os demais órgãos do sistema criminal, como porque atende melhor às necessidades dos usuários da segurança pública.

Palavras-chave: administração pública consensual; crimes de menor potencial ofensivo; desjudicialização; mediação policial; segurança pública.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v8i21.293>

Recebido em 2 de julho de 2025.

Aprovado em 25 de agosto de 2025.

* Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5596-9075> - CV: <http://lattes.cnpq.br/8476424524011390>.

** Universidade do Estado do Amazonas (UEA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8567-8499> - CV: <http://lattes.cnpq.br/0445762148028931>.



CONSENSUAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE RESOLUTION OF CRIMINAL CONFLICTS

ABSTRACT: The police are usually the first point of contact between social conflicts and the State. And criminal law is not always the best way to fully satisfy the public interest. The objective of this research is to identify whether it is possible to use consensual public administration as a parameter for resolving criminal conflicts. This is an applied research, with a qualitative approach, which used bibliographic and documentary procedures to complete a legal and administrative analysis on the proposed topic. It was identified that there is no public interest without considering the individual interests of citizens, which is why a State action that only uses public security to impose the State's right to punish is inadequate and unlawful. And that consensualism has enabled several successful experiences in Brazil. It is concluded that consensual or dialogical public administration, mainly through police mediation, should be the preferred way to resolve criminal conflicts of lesser offensive potential, both because it optimizes the results of the administrative machine, relieving the Judiciary and other organs of the criminal system, and because it better meets the needs of public security users.

Keywords: consensual public administration; dejudicialization; minor offenses; police mediation; public safety.



1. INTRODUÇÃO

O primeiro espaço estatal de recepção dos conflitos penais são geralmente as delegacias de polícia. Muitos destes conflitos demandam providências urgentes, impostas pela lei, para a responsabilização penal do infrator e/ou para a cessação dos atos delitivos. Nestes casos, os agentes policiais não possuem muita autonomia, senão para cumprir os comandos determinados em diplomas processuais penais com o objetivo de identificar os elementos de autoria e materialidade do crime, a fim de subsidiar a ação penal que tramitará perante o Poder Judiciário.

Mas grande parte das ocorrências registradas em unidades policiais se referem a delitos de menor potencial ofensivo. Até pela gravidade do delito, os comunicantes da ocorrência geralmente não desejam a prisão do suposto ofensor. Tampouco desejam adentrar um emaranhado processual prolongado, cujo funcionamento escapa à sua compreensão. A própria lei, possibilitando às partes o direito de renunciar à queixa-crime ou de não oferecer representação para a propositura da ação penal pública, também permite à polícia manobrar a ocorrência se valendo de mecanismos extrapenais.

Ressalte-se que as polícias não pertencem à estrutura judiciária, embora sejam denominadas por boa parte da doutrina de polícias judiciárias, por desempenharem funções que patrocinam a persecução penal, cuja competência julgadora é exclusiva do Poder Judiciário. Em verdade, como órgãos do Poder Executivo, as polícias desempenham função administrativa, e exatamente por isto deveriam buscar no direito administrativo (e não no direito penal ou processual penal) soluções para cumprir suas finalidades institucionais, na busca pela satisfação do interesse público e das necessidades dos seus usuários-clientes.

É diante desta constatação que surge a administração pública consensual, como possível paradigma norteador na resolução de conflitos de menor potencial ofensivo apresentados em recinto policial. O problema de pesquisa a ser respondido é: como a administração pública consensual pode auxiliar a segurança pública a dirimir conflitos penais? Para este propósito, a presente pesquisa qualitativa se utiliza de fontes bibliográficas e documentais para investigar eventuais fundamentos, teóricos e práticos, que podem apontar soluções para se garantir, a um só tempo, o atendimento dos interesses dos cidadãos e o cumprimento dos ideais democráticos e comunitários que devem balizar uma segurança pública cidadã.

O intuito é conceber uma segurança pública de proximidade que propõe, portanto, uma inversão na lógica hegemônica das atividades policiais. Neste ínterim, quer-se evitar uma polícia que apenas persiga a pena como artigo final, limitando-se a formar linhas de produção de interrogatórios e termos de declaração que mais tarde se transformarão em mais processos abarrotando as filas judiciais. Trata-se de uma pesquisa relativamente inédita, já que a administração consensual é uma ideia moderna que já vem sendo utilizada nos conflitos tratados pelo processo civil, mas pouco tem sido debatida no plano penal.



É importante repensar a lógica judicializadora e adversarial do processo penal, que não se preocupa com o deslinde do conflito e nem com a transformação da relação interpessoal entre os sujeitos conflitantes. Apenas transfere para uma autoridade judiciária o poder de dar a palavra final, em um desfecho que geralmente não agrada a nenhuma das partes envolvidas. E procrastina o conflito por mais tempo que o desejável, entranhando as partes em processos judiciais prolongados e custosos aos cofres públicos.

Refletir sobre uma administração pública consensual é pensar no papel do estado como mediador de conflitos, que prefere alcançar a consensualidade, em detrimento de um estado autoritário ou impositor, que exerce suas prerrogativas de império para impor uma decisão sobre os cidadãos. É dar aos usuários da segurança pública a singular oportunidade de encerrar o conflito precocemente, por meio de um procedimento desburocratizado elaborado pelas próprias partes. A administração consensual na resolução de conflitos penais deverá se basear em procedimentos democráticos, partindo da premissa de que os sujeitos em conflito, tendo direito a uma prestação efetiva do serviço público buscado, devem também ser partícipes da construção da paz, como responsabilidade de todos.

2. DIREITO ADMINISTRATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA

Quando se pensa em segurança pública, se pensa em direito penal e processual penal. A palavra “segurança” pode ser encontrada em 28 oportunidades no texto constitucional brasileiro, merecendo destaque o título quinto, que a menciona como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida pelo Estado brasileiro para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público”. A expressão “ordem” é de inspiração positivista e está também citada expressamente na bandeira nacional. A ordem é geralmente entendida como manutenção da paz e do sossego públicos.

Sendo a “ordem” uma necessidade de manutenção da paz, a segurança pública, como política pública concebida para satisfazer esta necessidade, usualmente se utiliza dos mecanismos de autoridade que lhes são conferidos para reprimir e responsabilizar comportamentos desviantes que prejudiquem a paz. No disciplinamento constitucional estabelecido pelo ordenamento pátrio, em seu artigo 144 e parágrafos, a polícia militar é dedicada à ostensividade na repressão de crimes e a polícia civil deve focar na apuração de infrações penais. Diante disto, é natural conceber uma segurança pública vocacionada ao trabalho de garantir a futura aplicação de sanções penais.

O problema é que o direito penal enseja a obrigatoriedade judicialização do conflito. Encarregase de inseri-lo em um gargalo judicial, já abarrotado, após já ter submetido as partes a variadas intimações e reduções das declarações a termo, atos que serão repetidos nos gabinetes do Poder Judiciário. Esta maneira de “resolver” os conflitos não se confirma como política pública adequada, nem em análise de custo-benefício (porque a judicialização tem enormes custos econômicos e não pacifica o conflito), nem



em análise de custo-efetividade (porque faz o conflito ser prolongado por tempo indesejável, para ao final ocorrer um desfecho que não satisfaz aos usuários do sistema penal)¹.

A institucionalização do conflito impõe uma relação de confronto entre vítima e ofensor, que já na classificação do processo, acrescenta os rótulos de “requerente” e “requerido” ou de “réu” e “vítima”. Um etiquetamento estigmatizante², que exorta as partes à beligerância. O processo penal tradicional é eminentemente adversarial e se limita a fabricar culpados. A arena judicial, formatada para proclamar um desfecho com vencedores e vencidos, é incapaz de conceber um final feliz para todos.

Mas e se a paz puder ser conquistada fora do direito penal e da tradicional judicialização? O direito administrativo pode ser a resposta. Experiências exitosas têm sido adotadas em outras partes do mundo, consoante notícia Mañas (1993, p. 69-70), falando sobre a legislação de alguns países, que converteram todo o direito penal de escassa importância – aquele que se destinava a punir condutas de ofensividade mínima - em direito administrativo:

O novo ordenamento, como era de se esperar, comprovou sua eficácia: a prevenção geral restou suficientemente assegurada mediante a imposição de multas, e ao infrator são mostrados claramente quais são os limites de sua liberdade. Ademais, a justiça criminal é desafogada, e o processo administrativo corre de forma mais fluente e menos burocrática. Mantêm sistemas semelhantes a Itália e a Suíça. O Japão, já em 1948, adotou medidas parecidas, embora prevendo penas pecuniárias de caráter criminal.

Apesar de reconhecer que o direito administrativo pode ser um importante ramo do direito público na consecução de políticas públicas na área de segurança pública, é necessário reforçar que não serve “qualquer” direito administrativo. O direito administrativo brasileiro atual foi originado nas bases do modelo liberal de estado, que remontam ao século XIX, período em que a imperatividade (ideia que denota a supremacia do Estado frente aos indivíduos, decorrente da soberania) acabou por formatar os institutos e categorias desse ramo jurídico. É marcado por uma forma de administrar autoritária, com traços característicos de desigualdade entre a Administração e os indivíduos e atribuição de poderes aos órgãos públicos, para impor a prevalência de um suposto “interesse público” à vontade dos particulares.

Esta concepção clássica de direito administrativo, trasladada à segurança pública, acabaria por reforçar a índole autocrática das polícias, afastando-as de uma concepção dialógica, que desejamos perfilar para a presente pesquisa. Sem pensamento crítico, em cumprimento automatizado da lei, o direito administrativo tradicional consubstancia uma administração pública monológica, refratária à

¹ Dados do CNJ - Conselho Nacional de Justiça (2024, p. 15-23) revelam que há 83,8 milhões de processos pendentes de julgamento na justiça. Somente em 2023, foram iniciados mais de 35 milhões de novos processos. O tempo médio de duração dos processos baixados pela Justiça Estadual (para onde são destinados quase todos os processos que envolvem crimes de menor potencial ofensivo) é de 3 anos e 1 mês em 2023, constituindo uma taxa de congestionamento superior a 70%. O Poder Judiciário custou R\$132,8 bilhões aos cofres públicos do país neste mesmo ano.

² Pela teoria criminológica do etiquetamento, após a criminalização primária (tipificação legal do crime) e a criminalização secundária (rotulação de indivíduos como dotados de “comportamento desviante”), há ainda a criminalização terciária, passando pela internalização desse rótulo pelo próprio indivíduo (Baratta, 2011, p. 85).



instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade. E nestes termos, o direito administrativo não se diferenciaria muito do direito penal.

Atualmente, as ideias de administração pública dialógica ou consensual têm sido cada vez mais empregadas nos conflitos em que a própria administração pública é parte no trato com particulares, algo mais comum nos conflitos civis. Já há algum tempo Bobbio (1987, p. 26) afirmava que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”. Reforçando esta necessidade de deslocamento da práxis de império para um direito administrativo mais participativo e democrático, aduz Medauar (2003, p. 211) que:

A discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Apesar de esta ideia ter se tornado mais comum na esfera cível, na seara penal, onde o Estado pode funcionar como intermediador de conflitos menores entre particulares, existe certa lacuna científica a ser preenchida. E até resistência cultural das corporações policiais em desenvolver este papel. A formação policial e a opinião pública sobre como a polícia deve se comportar são elementos tradicionalmente focados na repressão. Falar em resolver conflitos por meio de mecanismos pacíficos e consensuais soa até como heresia atualmente. Mas segurança pública deve ser observada por uma perspectiva científica, e não pautada pelos clamores populares ou pela vontade particular dos agentes policiais.

2. A BUSCA DO CONSENSO COMO FINALIDADE PÚBLICA NOS CONFLITOS PENALIS

A administração pública, no exercício da função administrativa, deve obrigatoriamente obedecer a determinados princípios jurídicos. O princípio é norma ordenadora “de que algo se realize na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes” (Alexy, 1993, p. 86-87). Dentro destes princípios norteadores, encontra-se o princípio da finalidade, segundo o qual, todos os atos administrativos devem ter como meta a satisfação do interesse público, sob pena serem considerados ilícitos. O problema é que o interesse público não possui um conceito de fácil assimilação, tampouco constitui valor hermético e pacificado na doutrina administrativista.

Como acentua Justen Filho (2011, p. 120), “não é fácil definir *interesse público*, inclusive por sua natureza de conceito jurídico indeterminado, o que afasta uma exatidão de conteúdo”. O autor afirma que o interesse público não é de titularidade do Estado. E não existe para atender a conveniências egoísticas do Estado ou de seus agentes. Por isso conclui que o interesse público deve ter foco nos resultados, constituindo “uma decisão produzida por meio de procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos” (Justen Filho, 2011, p. 131).



Do conceito acima exposto, extrai-se que não parece acertado separar o interesse público dos interesses dos administrados, até porque seria inconcebível pensar em um interesse da coletividade que fosse contrário ao interesse de cada uma das partes que a compõe. Por esta razão, ensina Mello (2007, p. 58) que o interesse público deve ser conceituado como “o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Bacellar Filho (2007, p. 46) acertadamente acrescenta que “não é possível que o interesse perseguido com o exercício da função administrativa não encontre seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva”.

Então é forçoso convir que qualquer atuação policial que se concentra no direito que o próprio Estado possui de punir seus cidadãos, convertendo todos os conflitos apresentados em processos criminais, revela um modo de agir incondizente com a noção adequada de interesse público, e por consequência representa uma ilegalidade. Na medida em que os cidadãos tiverem interesse de ver seus conflitos dirimidos fora da seara judicial, às polícias restará o poder-dever de resolver os conflitos servindo-se de métodos consensuais. Desde que isto seja juridicamente possível, conforme passamos a explanar.

Nos crimes de ação penal pública incondicionada, os órgãos policiais possuem o dever vinculado de agir para levantar todas as informações que conduzam aos indícios de autoria e de materialidade da infração penal. A instauração e a respectiva conclusão do procedimento policial são obrigações irrenunciáveis, que igualmente não fornecem à eventual vítima qualquer opção de impedir a persecução penal. É o que ocorre, a título de exemplo, com os crimes graves, como roubo, homicídio e tráfico de drogas.

Porém existem delitos cuja ação penal depende de iniciativa privada, exercida mediante a apresentação de queixa-crime pelo ofendido ou seu representante legal. Ou depende de representação da vítima para que o procedimento policial seja iniciado. É o que acontece com delitos de menor ofensividade, muito comuns nas delegacias de polícia, como injúrias, calúnias, difamações e ameaças³. E é nestes casos que a eventual vítima tem o direito de escolha, que não pode simplesmente se reduzir à decisão binária de processar judicialmente ou não o suposto ofensor. O interesse legítimo de resolver o conflito com celeridade, ainda em recinto policial, deve ser interpretado como um interesse público a ser atendido compulsoriamente pelos agentes policiais.

Este tipo de interesse é muito mais comum do que se imagina. O cotidiano policial demonstra que quando alguém procura uma delegacia para informar que foi vítima de uma ofensa desarrazoada, um boato descabido ou uma acusação injusta (o que, em tese, configurariam os crimes de injúria, difamação e calúnia, respectivamente), a intenção do ofendido é que a polícia intermedie uma

³ Em análise de 2018 a 2021, na capital do estado do Amazonas, Manaus, os crimes de calúnia, difamação, injúria, dano simples, ameaça e lesão corporal leve representaram 35,14% do total de ocorrências registradas, e no interior do Estado, o percentual é ainda maior, representando 46,72% do total de registros (Lima; Zogahib, 2023, p. online). Portanto, estes delitos oneram parte substancial dos recursos policiais e judiciais disponíveis no sistema criminal e consequentemente impedem que o aparato repressivo estatal se ocupe com ocorrências de maior gravidade.



solução pacífica por meio do diálogo. Reforçando este diagnóstico, pesquisa desenvolvida em delegacia do município de Fortaleza apurou que, de 417 ocorrências passíveis de mediação examinadas entre 20 de agosto de 2010 e 25 de outubro de 2011, somente em 26 delas ao menos uma das partes optou por não aderir à mediação como método de resolução do conflito (Damasceno, 2014, p. 89).

Para além das possibilidades de instaurar um inquérito policial ou simplesmente cruzar os braços e não fazer nada, as polícias devem se curvar ao propósito que norteia sua existência: a missão de promover pacificação social. Resolver o conflito penal fora do processo judicial é um desdobramento natural do direito fundamental de acesso à justiça. Este direito não pode se limitar à simplória prerrogativa de dar início a um processo judicial, quando existem outros meios mais céleres e efetivos disponíveis. Como bem advertiu o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, na mesa de encerramento do seminário “Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional”, promovido pela UERJ, em 11 de setembro de 2015, “o Poder Judiciário deve ser subsidiário na luta por direitos, nunca protagonista” (Silva, 2016, pp.).

Não há razão de se destinar ao Judiciário a concretização dos direitos que podem e devem ser realizados em sede administrativa, subtraindo aos cidadãos o direito de participar do processo decisório que envolve suas vidas e dilemas. Até porque “Administração Pública faz-se com o público, com o administrado e para ele. Por isso, enquanto ele for o espectador teatral desatento ao quanto se passa nas coxias, ela será sempre uma ação de poucos para o interesse de grupos” (Rocha, 2002, p. 96). O que a resolução consensual proporciona é o resgate de cada envolvido, como alguém capaz de obter acordos, de estabelecer pontes, enfim, de compreender. Portanto, trata-se de construir um pacto voluntário onde as partes envolvidas sejam beneficiadas, em um esquema “vitória-vitória” ou “ganha-ganha”, por mérito delas próprias.

A busca pelo consenso nos conflitos penais, consubstanciando um direito (ou ao menos um interesse legítimo) do usuário da segurança pública, confere posições subjetivas aos seus titulares para exigirem condutas positivas ou negativas do Estado. E por isso o Estado deve estabelecer condições ao usufruto, proteção e implementação deste direito ou interesse. É em cumprimento a esta missão, que a administração pública dialógica ou consensual pode encontrar uma grande utilidade. Dando às próprias partes a oportunidade de elaborar, elas próprias, a solução dos seus problemas, com a presença do Estado apenas na função coadjuvante, que irá facilitar o diálogo da sociedade consigo mesma.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL OU DIALÓGICA APLICADA À SEGURANÇA PÚBLICA

A proposta de adoção do modelo de gestão administrativa dialógica ou consensual possibilita que a Administração Pública abandone suas origens autoritárias e se permita resolver demandas com o cidadão. Assim, processo deliberativo democrático inserido nos conflitos penais



robustece o substrato de legitimidade das decisões administrativas. Trata-se de uma mudança paradigmática do direito administrativo, que consoante aduz Dias (2003, p. 150):

O Direito Administrativo tende, assim, a se proceduralizar, através do desenvolvimento crescente de um procedimento administrativo não contencioso que dá ao administrado a possibilidade de dar sua opinião (*se faire entendre*) e de adquirir um direito de deliberar (*regard*) sobre o conteúdo das decisões.

Por meio do consenso, o Poder Público poderá reparar danos e refazer o tecido social danificado, sem a necessidade de aguardar por anos uma decisão judicial com trânsito em julgado. Desse modo, a Administração tornar-se-á mais eficaz na concretização de direitos fundamentais sociais, até porque o tempo e a celeridade na implementação de tais direitos são essenciais para a sua plena satisfação. O reconhecimento tardio de um direito pode ser inútil ou pouco satisfatório. E os benefícios da administração pública consensual não param por aí. Acrescenta Moreira Neto (2007, p. 41) que:

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção de todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Este processo de utilização do consensualismo na Administração Pública compatibiliza as prerrogativas públicas com os direitos fundamentais, reconhecendo a autonomia das partes em detrimento de considerá-los apenas como sujeitos que “sofrem” a atividade administrativa. Trata-se de um novo modelo, hodiernamente denominado *contratualização administrativa*, que “retrata a substituição das relações administrativas baseadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação por relações fundadas no diálogo, na negociação e na troca” (Oliveira; Schwanka, 2009, p. 315).

Aplicada à segurança pública, uma das principais ferramentas consensuais para resolver conflitos é a mediação. É importante explanar que mediação não é conciliação. A conciliação visa pôr termo a uma controvérsia, sem qualquer preocupação com a transformação das relações interpessoais dos sujeitos em conflito. É um mecanismo adequado para solucionar, por exemplo, contendas envolvendo acidentes de trânsito e dívidas civis, que geralmente não exigem a convivência contínua entre as partes.

Mas na medida em que as ocorrências policiais envolvem majoritariamente relações continuadas no tempo (entre amigos, vizinhos ou familiares)⁴, existe a firme necessidade de se transformar a relação social entre as pessoas conflitantes, fato que só é possível por meio da mediação, destrinchando todas as razões, ocultas e explícitas, por trás do conflito. Sem isto, o eventual

⁴ Pesquisa desenvolvida no Núcleo de Mediação Policial da 30ª Delegacia de Polícia de Fortaleza constatou que 94% das ocorrências passíveis de mediação ocorreram entre vizinhos, familiares ou conhecidos, denotando a pré-existência de relações afetivas ou continuadas no tempo (Damasceno, 2014, p. 92).



antagonismo pode ser transitoriamente resolvido, mas logo dará origem a novos conflitos, que resultarão em novas ocorrências criminais.

A mediação possui um conceito legal descrito no parágrafo único, do artigo 1º, da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, consistindo na “atividade técnica desenvolvida por terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”. No caso da mediação policial, as partes voluntariamente aceitam que o delegado de polícia ou algum de seus auxiliares atuem nesta condição.

O que a resolução consensual proporciona é o resgate de cada envolvido, como alguém capaz de obter acordos, de estabelecer pontes, enfim, de compreender. Portanto, trata-se de construir um pacto voluntário onde as partes envolvidas sejam beneficiadas, em um esquema “vitória-vitória” ou “ganha-ganha”. A mediação é realizada em atendimento aos princípios da autonomia da vontade das partes, da busca pelo consenso, da decisão informada e da boa-fé, que consubstanciam valores essenciais para uma segurança pública calcada na satisfação plena do interesse público e na busca inarredável por resultados eficientes. Apostar na mediação é investir na paz. É fazer muito mais, gastando menos, em atendimento pleno a um horizonte de economicidade. Para Josep Redorta e Rosana Gallardo (2014, p. 8), isto é:

Precisamente contribuir para uma sociedade mais igualitária, livre e justa e, onde seja possível construir um projeto de vida em comum, compartilhar, e precisamente nesta área, é que a cultura de Mediação e, por extensão, a Mediação Policial pode ser um instrumento de especial utilidade [...] por isso que consideramos particularmente importante o compromisso político pela Mediação Policial, como investimento em convivência que contribui para o fortalecimento social; o que aproxima a Administração ao povo, tornando-se uma ferramenta estratégica para fazer uma contribuição para a saúde social, assumindo, em suma, um investimento na paz.

Desta forma, se reconhece que utilizar a mediação como forma prioritária de resolução de conflitos criminais é valer-se da racionalidade para atender à pluralidade dos interesses. É compreender o atendimento do interesse público por meio de intervenções comunicacionais que não se contentam com uma atuação monológica do Estado, garantindo participação social no processo de tomada de decisões. É superar os modelos tradicionais de gestão pública (patrimonial, burocrática ou gerencial) e formatar as polícias em consonância com uma administração pública dialógica, que sintetiza a teoria do discurso na validade das normas de ação, em que concordariam, na qualidade de participantes de discursos racionais, os cidadãos possivelmente afetados por elas (Habermas, 2003, p. 321, *apud* Contelli; Da Costa, 2023, p. 41).

A mediação em conflitos penais é, portanto, consequência de uma nova roupagem que o Estado deseja aplicar aos conflitos penais. Trata-se de evolução do direito, internacionalmente reconhecida, tanto que foi objeto de deliberação pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), que por meio da Resolução nº 2002/12, definiu os princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. O sexto princípio desta carta normativa estabelece que “os programas de justiça restaurativa podem ser usados em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, de acordo com a legislação nacional” (ONU, 2002, p. 3). Nota-se assim que a justiça restaurativa é desejável não apenas em sede judicial, mas também fora dela, o que inclui o estágio policial de tratamento do conflito.



Várias experiências bem-sucedidas de mediação têm sido empregadas em diversos pontos do Brasil. Em São Paulo, os Núcleos Especiais Criminais (NECRIMs) da Polícia Civil promoveram, de 2010 a 2018, 126.027 audiências, obtendo solução consensual em 88% delas (Rodrigues, 2022, p. 333). Experiência similar instalada no 1º DP de Fortaleza constatou que, das 92 mediações realizadas entre abril e setembro de 2021, 88% foram resolvidas com acordo aceito pelas partes (Coutinho; Da Silva, 2022, p. 141). O projeto “Acorde – Porque Conversar Resolve” realizou, no estado de Sergipe em 2015, 656 atendimentos e 109 mediações. Entre os mediandos, 96% afirmaram estarem satisfeitos ou muito satisfeitos e 98% afirmaram que os acordos firmados estão sendo cumpridos (Gonçalves; Almeida; Damasceno, 2018).

Citando algumas experiências no exterior, cumpre lembrar que a mediação policial está legitimada na constituição espanhola, em seu artigo 9.2, e por meio da Lei 2/1986, que estabelece que a polícia tem de cooperar com a resolução amigável de conflitos privados, sendo este modelo inspiração para outros países latino-americanos de língua espanhola, como Guatemala, Colômbia e Argentina (Rodrigues; Marques, 2020, p. 150). Na Inglaterra, há as “police cautions”, que são medidas sancionatórias aplicadas a autores confessos de crimes de menor lesividade, enquanto na Austrália e na Nova Zelândia, a polícia organiza círculos restaurativos entre menores infratores, vítimas, familiares e comunidade. Algo similar ao que foi implementado no Canadá, por meio do modelo “Youth Criminal Justice Act” (Rocha, 2016, p. 36-42).

Diante deste quadro, pode-se conceber que as unidades policiais estão virando espaço de uma possível nova onda de acesso à justiça, por meio da qual o foco da atuação estatal na segurança pública é deslocado de uma práxis sancionadora para uma nova roupagem consensual. A mediação, por ser realizada mediante simples procedimento administrativo, pode evitar a aplicabilidade do insultuoso processo penal.

É claro que a mediação ainda encontra consideráveis entraves. A mentalidade punitiva das corporações policiais precisará ser amoldada por meio de capacitação interna de seus servidores. A conscientização externa também será necessária, com materiais informativos que sensibilizem os usuários da segurança pública sobre os benefícios da justiça restaurativa. E o preenchimento de eventuais omissões legislativas sobre o tema deverá ser providenciado por meio de atos normais ou infralegais que garantam segurança jurídica a todos os envolvidos nos processos restaurativos policiais. Ainda assim, conjectura-se ser esta uma inclinação irreversível, que irá fincar as polícias, ao menos nos delitos de menor potencial ofensivo, em um universo onde a administração pública consensual é a regra, e não a exceção.

4. CONCLUSÃO

Seja por meio das delegacias de polícia, seja por meio da atuação ostensiva das polícias militares, a verdade é que as polícias são os primeiros aparelhos do Estado a fazer contato com os conflitos sociais. Dentro da engrenagem criminal, o cidadão comum não possui fácil acesso a juízes de direito, promotores de justiça ou mesmo defensores públicos. São os policiais, os principais receptores das inquietudes populares. Isto traduz, a um só tempo, uma grande responsabilidade, mas também uma prestigiosa janela de oportunidade.



O tratamento que será dado ao conflito pode contribuir para agravá-lo ou encerrá-lo. Os conflitos não são necessariamente bons ou ruins. A depender do tratamento que lhe seja dado, pode o conflito ser também um catalisador de mudanças comportamentais, que transforma positivamente a sociedade. Mas é certo que estes ganhos não são possíveis de serem alcançados por meio de uma judicialização maquinal, que relega as polícias ao vergonhoso papel de registradores de termos circunstanciados de ocorrência e inquéritos policiais.

Nos conflitos de menor potencial ofensivo, que geralmente possibilitam às partes o exercício da busca pelo consensualismo, o processo penal deve ser enxergado da forma para o qual foi concebido: como a *ultima ratio*, de incidência apenas subsidiária, quando o direito administrativo dialógico houver se revelado insuficiente para encerrar antecipadamente o conflito. Portanto, atendendo ao objetivo fixado inicialmente para a pesquisa, reconhece-se como resultado que a administração pública dialógica ou consensual dispõe de meios eficazes para solucionar grande parte dos conflitos penais, sendo a mediação policial o principal destes meios.

Esta moderna forma de enxergar os conflitos penais deve contar não apenas com o esforço das corporações policiais, mas também do apoio cooperativo de todos os órgãos da justiça criminal, pois os ganhos serão de todos. Para ser exitosa, a administração pública consensual deve contar com a segurança jurídica de atos normativos que objetivem assegurar a realização da mediação em âmbito extrajudicial. Deve se perfazer por meio de convênios interinstitucionais entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícias Civil e Militar.

Conclui-se ser esta uma solução eficaz, ao menos em parte, para o insistente problema da morosidade judiciária. E embora já seja grandiosa esta vantagem, de maior valia são os ganhos sociais da medida, que mudarão a mentalidade da vida comunitária. Por meio do incentivo à autonomia das partes, na construção coletiva da paz, a sociedade poderá redescobrir seu papel de corresponsável por uma vida harmoniosa, onde todos são convidados a alimentar uma cultura de diálogo e fraternidade.



REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica.** México: Fontamara, 1993.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo código civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal:** introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasil: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 26 mar. 2025.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números - 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CONTELLI, Everson Aparecido; DA COSTA, Ilton Garcia. A investigação criminal e o princípio constitucional implícito da dialogicidade no enfrentamento de fenômenos criminais complexos. **Global Dialogue**, v. 6, n. 1, 2023.

COUTINHO, Maryane Menezes; DA SILVA, Maria Andréa Luz. Política de segurança pública e Mediação (informal) de Conflitos: estudo realizado na delegacia do 1º DP em Fortaleza. **Inovação & Tecnologia Social**, v. 4, n. 10, p. 136-148, 2022.

DAMASCENO, Mara Lívia Moreira. **Segurança pública cidadã:** a experiência do projeto piloto do Núcleo de Mediação de Conflitos na 30ª Delegacia de Polícia Civil de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Ceará, 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno:** novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo das relações entre o Estado e a sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

GONÇALVES, George Feitosa; ALMEIDA, Dandara Chaves; MOREIRA, Mara Lívia. O uso dos métodos consensuais nas delegacias de polícia civil como forma de evitar a judicialização dos litígios. **XXI Semana de Iniciação Científica da Urca**, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2011.



LIMA, João Víctor Tayah; ZOGAHIB, André Luis Nunes. In: 3º Congresso Internacional de Segurança e Defesa, 2023, Vila Velha-ES. **Nota Técnica sobre os principais delitos passíveis de mediação policial no Amazonas.** GT09 on-line: Resultados e eficácia de Políticas Públicas de Políticas de Segurança Pública. Disponível em: <https://www.even3.com.br/3cisd/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

MANAS, Carlos Vico. **O princípio da insignificância como causa excludente da tipicidade penal.** São Paulo: Saraiva, 1993.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público.** Rio de Janeiro. São Paulo. Recife: Renovar, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, 2009.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters**, ECOSOC Resolution 2002/12, de 24 de julho de 2002. Disponível em: <https://ecosoc.un.org/sites/default/files/documents/2023/resolution-2002-12.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2025.

REDORTA, Josep; GALLARDO, Rosana. Nuevas Herramientas en Seguridad Pública: La Mediación Policial. **Revista E-mediación**, v. 8, n. 180, 2014.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Democracia, Constituição e Administração Pública. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 3, n. 9, 2002. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/737/582>. Acesso em: 26 mar. 2025.

ROCHA, Yuri Santana de Brito. **Mediação e Polícia:** O fomento às práticas de justiça restaurativa e de “Alternative Resolutions” (ADR'S) pelas polícias de diversos países e sua repercussão jurídico-criminal e social. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade de Coimbra (Portugal). Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/41891/1/Yuri%20Rocha.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

RODRIGUES, Patrícia Pacheco. A mediação policial conduzida por Delegado de Polícia na solução dos conflitos decorrentes da prática de crimes de menor potencial ofensivo. **Revista brasileira de ciências policiais**, v. 13, n. 10, p. 311-353, 2022.

RODRIGUES, Patrícia Pacheco; MARQUES, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. Dos Congressos Ibero-Americanos de Mediação Policial. Revista Brasileira de Alternative **Dispute Resolution-Brazilian Journal of Alternative Dispute Resolution-RBADR**, v. 2, n. 4, p. 145-180, 2020.

SILVA, Igor Luis Pereira e. **O Ministro do STF Luís Roberto Barroso revela estudo sobre o Direito Constitucional e a Descriminalização da Maconha.** Direitos Humanos, Desconstrução e Poder Judiciário, 2016. Disponível em: <http://www.grupoddp.com.br/Descriminalização-da-Maconha.php>. Acesso em: 28 mar. 2025.