

# A MESA DE DIÁLOGO INFORMAL COMO MEDIDA INSTITUCIONAL DE PREVENÇÃO DOS CONFLITOS CONSUMEIRISTAS NO ÂMBITO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL

## THE INFORMAL DIALOGUE TABLE AS INSTITUTIONAL MEASURE FOR THE PREVENTION OF CONSUMER CONFLICTS IN THE FRAMEWORK OF THE SPECIAL CIVIL COURT

Eduardo Estanislau Tobera Filho<sup>1</sup>

O instituto da Mesa de Diálogo Informal é meio preventivo de mediação pré-processual alinhado ao Decreto nº 8.243/2014 e Resolução 125/2010 do CNJ. As experiências demonstram que as políticas públicas sociais voltadas à adoção desta sistemática na prevenção e redução dos litígios não só impactam positivamente o número de demandas individuais ajuizadas como proporcionam a resolução adequada dos conflitos, o que torna essencial a parceria institucional para desenvolvimento de projetos de fomento quanto ao seu uso, em particular, diante da crise da justiça. Judiciário, OAB, Ministério Público, Poder Executivo, Poder Legislativo, Autoridades, Lideranças locais e de grandes empresas, todos devem se unir para tornar factível à adoção da Mesa de Diálogo enquanto medida institucional mais adequada e eficiente à resolução dos conflitos.

**Palavras-Chave:** Institucionalização. Mesa de Diálogo Informal. Medida adequada.

The Informal Dialogue Table institute is a preventive means of pre-procedural mediation in line with Decree nº. 8.243/2014 and CNJ Resolution 125/2010. Experiences show that social public policies aimed at adopting this system in the prevention and reduction of litigation not only positively impact the number of individual demands filed, but also provide for the appropriate resolution of conflicts, which makes the institutional partnership essential for the development of development projects. Regarding its use, in particular, in the face of the crisis of justice. Judiciary, OAB, Public Prosecutor's Office, Executive Power, Legislative Power, Authorities, Local leaders and large companies, all must unite to make it feasible to adopt the Dialogue Table as the most appropriate and efficient institutional measure for resolving conflicts.

**Keywords:** Institutionalization. Informal Dialogue Table. Appropriate Measure.

---

<sup>1</sup> Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Palmas/Paraná.

Os dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no relatório Justiça em Números, referente ao ano-base de 2017, apontam para um crescimento desenfreado de demandas consumeristas junto aos juizados especiais cíveis. Isto, porque, na atualidade, estes deixaram de ser a última ratio para representar a porta de entrada para a resolução dos litígios (BRASIL, 2018).

Desde sua criação, o procedimento simplificado e desburocratizado dos juizados não só corroborou com a materialização do acesso à justiça como facilitou a judicialização em larga escala das demandas individuais menos complexas.

No entanto, como resultado, o que se teve foi o abarrotamento da justiça. Os dados do CNJ apontam que só no ano de 2017 haviam 80,1 milhões de processos em trâmite na justiça brasileira (BRASIL, 2018), o reflexo de uma justiça “empresarial” que deixou de entregar uma prestação eficiente, com tutela adequada dos direitos.

De outro vértice, não é de hoje que a Mesa de Diálogo é incentivada. Há muito a legislação e as resoluções, dos Tribunais e CNJ, incentivam a criação de políticas públicas sociais que melhorem a qualidade de vida e relações sociais.

Historicamente, os métodos adequados remontam às primeiras civilizações, até que chegou um momento em que o Estado alcançou certo aparato bélico e econômico, conseguindo trazer para si a obrigação de resolver os conflitos de interesse, surgindo a Jurisdição.

De acordo com André Gomm Azevedo (2012, p. 21), “(...) um fator que significativamente influenciou esse movimento foi a busca por formas de solução de disputas que auxiliassem na melhoria das relações sociais envolvidas na disputa (...)”.

O Código de Processo Civil de 2015, por seu turno, prevê de forma explícita a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e a auto composição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Também, impõe a criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Resolução 125/2010 do CNJ definiu, ainda, que aos órgãos judiciários compete, além da solução alcançada por meio de sentença, fomentar o uso dos métodos adequados de resolução de controvérsia, como a mediação e a conciliação, bem como, atender e orientar a população, neste sentido.

Neste contexto, tem-se três espécies de resolução de conflitos, quais sejam: (1) resolução estatal, através das decisões judiciais; (2) resolução estatal negociada com as partes, ou autocomposição; e (3) a resolução e prevenção no âmbito extrajudicial através das Instituições arquitetando as Mesas de Diálogo voltadas às Políticas Públicas Sociais e de Prevenção de Conflitos.

A Mesa de Diálogo, formal, ou informal, entre sociedade e instituições consiste em forma deliberativa, aberta e participativa de diálogo que permite obtenção de respostas criativas através da análise dos argumentos e desafios (MENDES, 2011, p. 210).

Trata-se de “um esforço em todos os níveis para gerar um efetivo acesso à justiça, um novo mecanismo que pode ser considerado um esforço de mediação” (DELDUQUE; ALVES; DALLARI, 2015, p. 30).

Conforme asseveram SALES e ANDRADE (2011, p. 47), “Tal procedimento (...) demonstra que o acesso à justiça pode se dar mesmo sem ingerência direta do Poder Judiciário, e quando, por meio do Poder Judiciário, pode ser um caminho esclarecedor e participativo da solução dos conflitos”.

Em verdade, trata-se da melhor forma de não só desafogar o judiciário, mas, principalmente, solucionar os litígios consumeristas com efetividade.

Destarte, primeiro deve se fazer uso das mesas de diálogo para prevenção e resolução da lide para, na sequência, recorrer-se aos meios institucionais alternativos, como a multa com fim desestimulador para o caso em que, havendo dano e falha na prestação de serviços, os diálogos institucionais e medidas administrativas não se mostrem suficientes a resolução do conflito, mantendo-se o fornecedor inerte mesmo após colaboração incessante das autoridades na Mesa de Diálogo.

Por seu turno, a resolução e/ou prevenção dos litígios, por meio das Mesas de Diálogo institucionais, pode se dar de forma mais adequada, segura e menos onerosa quando todas as autoridades locais realizarem o mapeamento das contingências, problemas locais que possam vim a gerar conflitos, demandas já existentes e continuas discutindo os melhores meios administrativos, formais e informais, para a solução e prevenção.

Ato contínuo, a teoria da parceria nas mesas de diálogo institucionais traz que o Judiciário e demais ramos da ordem constitucional são participantes equivalentes na tomada de decisão que, “dialogicamente, pode tanto contribuir para a busca de melhores respostas, como resultados de suas exclusivas perspectivas institucionais”, aprendendo mutuamente (BATEUP, 2006, p. 70).

Dito isto, verifica-se que os Métodos Institucionais Adequados de Resolução de Contingências, Prevenção e Redução de Conflitos através da Mesa de diálogo representam, hoje, a adesão à cultura da pacificação e efetiva resolução dos problemas coletivos e individuais dos consumidores, o que não impede o exercício do direito de ação junto ao Judiciário, o qual, se buscado, deverá entregar prestação jurisdicional adequada.

Chegou-se a um momento social em que a sociedade, através de suas instituições, deve se emancipar e antecipar para solucionar os conflitos coletivos, evitando a morosidade dos conflitos individuais.

Não obstante, o fomento à adoção das Mesas de Diálogo deve ocupar o centro do debate de todas as instituições. Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público, OAB e líderes da sociedade, devem contribuir para construir uma nova mentalidade pacificadora no meio social.

Mapeadas previamente, pelo CNJ e TJPR, às demandas mais recorrentes de cada localidade, a Mesas de Diálogo deve ser utilizada pelas Instituições e municípios de cada localidade como mecanismo adequado.

Aliás, conforme advertiu Anderson Fogaça, magistrado auxiliar da Segunda Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em palestra proferida no FONAJE (2019), a nova percepção de solução de contingências coletivas foi muito bem incorporada no Decreto nº 8.243/2014, que regulamentou a Política Nacional de Participação Social e em que são mencionadas as Mesas de Diálogo entre a sociedade e as instituições.

Para além, Toaldo e Berghahn (apud COSTA; RODRIGUES, 2014), com base no fundamento de Georges Gurvitch, que acredita que a evolução do direito deve ser buscada na própria sociedade e não na lei ou na jurisprudência, aludem à concepção de um movimento pró-desjudicialização pautado na alteração das condutas de analogias interpessoais. A alteração das condutas institucionais, por seu turno, abre caminho à priorização, na sociedade, da solução pacífica das controvérsias, especialmente, às oriundas das relações de consumo, recorrentes e que afetam toda coletividade.

Neste contexto, tem-se a Mesa de Diálogo como a forma institucional de resolução, prevenção e redução de conflitos menos onerosa e mais célere.

Nos casos envolvendo falha na prestação de serviços, por exemplo, a reunião das instituições (Poder Judiciário, OAB, Ministério Público, Poderes Legislativo e Executivo) e lideranças locais com a própria sociedade podem restaurar e/ou iniciar a comunicação direta com os causadores das contingências e possíveis danos coletivos, permitindo a criação de propostas e projetos para resolução dos problemas, evitando centenas de demandas individuais e assegurando a efetiva reparação dos danos.

Conforme adverte Carlini (2015), o uso do diálogo preventivo como mediação permite adentrar no contexto do outro para, pronunciado com os adequados motivos, desconstruir a demanda e estabelecer soluções mais adequadas.

Ainda, Ronald Coase (apud KLEIN, 2011, p. 71) prevê que o cultivo de uma determinada atividade pode ser concretizado tanto pela própria coordenação designada como de maneira descentralizada, por outros agentes econômicos.

No caso da sistemática apresentada, a descentralização se dará antes mesmo do ajuizamento de quaisquer demandas individuais e que as falhas ocasionem danos à população, quando as próprias partes que `coordenam` os processos judiciais busquem medidas alternativas administrativas para solucionar seus conflitos. Também, a partir de ideias coletivas oriundas do procedimento de prévio mapeamento e, posterior, reunião em mesa de diálogo interinstitucional.

Na prática, no entanto, a realidade de interação dos diálogos sofre influência de dois componentes, quais sejam, “ (i) o desenho institucional que o disciplina formalmente e (ii) a cultura política que o anima (...). Além disso, para além da arquitetura institucional, a legitimidade do diálogo submete-se “ (...) a interação no tempo (...) e (...) as concepções variadas de legitimidade que informam a respectiva cultura política” (MENDES, 2011, p. 175).

Assim, imperioso o fomento da cultura do diálogo interinstitucional por intermédio da adoção de políticas públicas sociais e com a iniciativa do Judiciário local em criar as mesas para dialogar, encontrar e efetivar a resolução dos problemas locais.

A iniciativa interinstitucional já vem, inclusive, sendo adotadas em alguns municípios satisfatoriamente.

No Estado do Paraná, por uma iniciativa da Segunda Vice-Presidência do Tribunal de Justiça, as câmaras de prevenção e resolução de conflitos já se utilizam das Mesas de Diálogo para solucionar demandas de forma coletiva e

institucional, dentre as quais, às oriundas de falha na prestação de serviços.

Também no Paraná, o Ministério Público realizou Mesa de Diálogo que contou com a participação de representantes de diferentes comunidades indígenas, de organizações da sociedade civil e poder público. Na reunião, foram discutidas questões relativas aos direitos constitucionais dos povos indígenas, tendo sido apresentadas as principais demandas relativas à salvaguarda de seus direitos (MPPR, 2019).

Outra importante iniciativa, foi a Mesa de Diálogo envolvendo a “Estratégia de SAN para o enfrentamento do impacto dos agrotóxicos na saúde e meio ambiente no Paraná” (CONSEA, 2017).

Em Rondônia, por seu turno, à mesa foi instituída em maio de 2016 e foi responsável por um desfecho positivo, com reintegrações pacíficas e sem violência, a partir do acesso dos envolvidos ao governo.

Rondônia possui 104 (cento e quatro) áreas de conflito em 28 (vinte e oito) municípios. Atualmente, são 45 (quarenta e cinco) reintegrações a cumprir, as Mesas de Diálogo, à exemplo do desenrolar pacífico da reintegração na Fazenda Santa Aline, em J-Paraná, tem contribuído em muito para acabar com o histórico de violência, bem como, fazer funcionar a política pública preventiva de invasões no campo, conflitos agrários e de terras (SECOM, 2017).

Ato contínuo, tem-se a Mesa de Diálogo efetivada entre o Procon e a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) para debater a temática da educação, transparência e Direito do Consumidor (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL, 2017). Bem como, a realizada em Juiz de Fora com a participação de representantes da empresa MRS Logística, da secretária de Governo, Secretário de Planejamento e Gestão e moradores do bairro Poço Rico para dialogar sobre a construção de um viaduto que passa pelo bairro e que iria obstruir a passagem de nível do trem (JUÍZ DE FORA, 2021).

À vista disso, tem-se que as Mesas de Diálogo Institucionais têm impactado significativamente o desempenho na realização de acordos coletivos de modo muito mais célere e eficaz em se comparando com um possível litígio individual, ou coletivo, especialmente, nas demandas consumeristas motivadas pelo vício do produto, ou por falhas na prestação de serviço. Por isso, a relevância da união de esforços entre instituições para fomento de uma cultura pacificadora.

Não obstante, o cenário que se coloca impõe o repensar do acesso à justiça pela via da desjudicialização, com mudança do paradigma cultural. A Mesa de Diálogo Institucional, por sua vez, configura-se meio socialmente adequado de resolução dos conflitos, conferindo protagonismo coletivo e restaurando a importância do diálogo na vida social.

## REFERÊNCIAS

1. ANDREUCCI, Álvaro Gonçalves Antunes; LOUBACK, Cristian Lima dos Santos. A desjudicialização pelos cartórios extrajudiciais e o acesso à justiça na modernidade líquida. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 20, n. 112, p. 55-71, nov /dez. 2018.

2. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. Mesa de diálogos debate sobre “Educação, Transparência e Direito do Consumidor”. Maranhão: Universidade Estadual do Maranhão, 2017. Disponível em: <https://www.uema.br/2017/11/mesa-de-dialogos-debate-sobre-educacao-transparencia-edireito-do-consumidor/>. Acesso em: 16 jan. 2021.
3. ASSIS, Gilmar de. Medição sanitária. Cad. IberAmer. Direito. Sanit., Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2013. Anais dos III Congresso Iberoamericano de Direito Sanitário. II Congresso Brasileiro de Direito Sanitário. Disponível em: <http://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/download/98/14>. Acesso em: 30 ago. 2019.
4. AZEVEDO, André Gomma. et al. Manual de Mediação Judicial. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2012.
5. BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
6. BATEUP, Christine. The Dialogic promise: assessing the normative potential of theories constitutional dialogue. Brooklin Law Review. v. 71, p. 1109-1180, 2006.
7. BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2018: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 2 set. 2019.
8. CARLINI, Angélica. Judicialização da Saúde Pública e Privada. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2014.
9. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Fabris, 1988.
10. CONJUR. Política pública deve ser discutida em ação coletiva. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-set-04/politicapublica-discutida-acao-coletiva-ada-grinover>. Acesso em: 3 set. 2019.
11. DELDUQUE, Maria Célia; ALVES, Sandra Mara Campos; DALLARI, Sueli Gandolfi. Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social: impactos na saúde. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, p. 30, 2015.
12. DELDUQUE, Maria Célia; CASTRO, Eduardo Vazquez. A mediação sanitária como alternativa viável à judicialização das políticas de saúde no Brasil. Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 506-513, abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v39n105/0103-1104sdeb-39-105-00506.pdf>. <http://dx.doi.org/10.1590/0103110420151050002017>. Acesso em: 2 set. 2019.
13. FRASER N. Unruly practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.
14. FELTEN, Márcia Silvana. O exaurimento do modelo jurisdicional: ponderações sobre um diagnóstico possível. In: O sistema de justiça e suas instituições: ensaios à luz dos direitos humanos e democracia. Santa Cruz do Sul: Essere nel mondo, 2014.
15. FOGAÇA, Anderson Ricardo. 46º FONAJE- Paineis. Yout ube, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FVpKvgfyvhk>. Acesso em: 15 jan. 2021.
15. FOGAÇA, Anderson Ricardo; GARCEL, Adriane; SOUZA NETTO, José Laurindo. As Audiências De Conciliação E Mediação Nos Conflitos Envolvendo a Fazenda Pública. Revista Digital De Direito Administrativo, v. 7, n. 2, p. 252- 268. ISSN- L: 2319- 0558 – Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i2p252-268>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/166599>.
16. FOGAÇA, Anderson Ricardo; NETTO, José Laurindo de Souza. GARCEL, Adriane. Mecanismos Extrajudiciais do Direito à Saúde sob a Perspectiva do Teorema de Coase. Revista Internacional CONSINTER de Direito. Publicação Oficial do Conselho Internaional de Estudos Contemporâneos em Pós- Graduação, Ano VI, n. XI, 2º sem. 2020. Curitiba: Juruá. ISSN: 2183-6396 DOI: 10.19135/revista.consinter.00011.18. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/revistas/ano-vi-numero-xi/capitulo-02-direito-publico/mecanismos-extrajudiciais-do-direito-a-saude-sob-a-perspectiva-do-teorema-de-coase/>
17. GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.
- GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Com um ano de atividade, Mesa de Diálogo e Negociação Permanente contribui para reduzir tensão no campo em Rondônia. rondonia.ro.gov.br, Rondônia, 7 jul. 2017. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/com-um-ano-de-atividade-mesa-de-dialogo-e-negociacao-permanente-contribui-para-reduzir-tensao-no-campo-em-rondonia/>. Acesso em: 16 jan. 2020.
18. GRINOVER, Ada Pellegrini, O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- JUIZ DE FORA PREFEITURA. Mesa de Diálogo e Mediação de Conflitos se reúne com moradores do bairro Poço Rico. pjf.mg.gov.br, Minas Gerais, 7 jan. 2021, 18:26. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=69797>. Acesso em: 16 jan. 2020.
19. KLEIN, Vinicius; PEREIRA RIBEIRO, Marcia Clara. Teorema de Coase (Coord.). O que é análise econômica do direito: uma introdução. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
20. KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. Introdução à economia. 3.ed. São Paulo: Elsevier, 2015.
21. MARCATO, Antonio Carlos. O processo monitorio brasileiro. 2.ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2001.
22. MAGGIO, Marcelo Paulo. Saúde pública e sua tutela pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2018.
23. MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011
24. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Mesa de diálogo sobre direitos dos povos indígenas reúne comunidades de diversas etnias do estado em mobilização nacional sobre o tema. mppr.mp.br, Paraná, 1 fev. 2019. Disponível em: <http://mppr.mp.br/2019/02/21215,11/Mesa-de-dialogosobre-direitos-dos-povos-indigenas-reunecomunidades-de-diversas-etnias-do-estado-em-mobilizacao-nacional-sobre-o-tema.html>. Acesso em: 16 jan. 2020.

25. PERLINGEIRO, Ricardo. O devido processo legal administrativo e a tutela judicial efetiva: um novo olhar? *Revista de Processo*. São Paulo, v. 40, n. 239, p. 301, jan. 2015 apud ALÔ, Bernard dos Reis. Desjudicializando o direito à saúde – O papel da Defensoria Pública nesse processo. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XX, n. 70, p. 101- 112, set/dez. 2016.
26. SALES, Lilia Maia de Moraes; ANDRADE, Mariana Dionísio de. Meios Consensuais de Solução de Conflitos: Instrumentos de democracia. *Revista de Informação Legislativa*: Brasília, 48, n. 192, out/dez. 2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194916/000865481.pdf?sequence=3>. Acesso em 28 de maio de 2016.
27. SCHULMAN, Gabriel; SILVA, Alexandre Barbosa. (Des)judicialização da saúde: mediação e diálogos interinstitucionais. *Revista Bioética*, v. 25, n. 2, 2017.
28. SICA, Heitor Vitor Mendonça. Evolução legislativa da fase de saneamento e organização do processo. *Revista de Processo*. v. 255. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 435- 460.
29. SILVA, Alexandre Barbosa da. A intervenção do judiciário nas políticas públicas de saúde: elementos de (não) justificação constitucional. In: MEZZAROBBA O et al. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas I*. Curitiba: Clássica, 2014, v. 25, p. 465- 494.
30. SOUZA NETTO, José Laurindo de; GARCEL, Adriane. FOGAÇA, Anderson Ricardo. Métodos Autocompositivos e as novas tecnologias em tempos de Covid-19: online dispute resolution –ODR. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, v.1, n.26 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v2i27.3989>. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3989>. Acesso em: 27 abr. 2020.
31. SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de Conflitos – Da teoria à prática*. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
32. RINGEISEN, Adriana Torquato da Silva. *Mediação de conflito no Sistema Único de Saúde: visões e práticas de um a experiência no município de Natal/RN*. Natal, RN, 2016.
33. TOALDO, Adriane Medianeira; BERGHANN, Márcia Muhlbaier. Desjudicialização do Direito à Saúde: a integração entre a sociedade e o estado como alternativa de enfrentamento. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (org.). *Direito & Políticas Públicas IX*. Curitiba: Multideia, 2014