

O “Paradoxo da Mediação na UE” ao Longo dos Últimos Dez Anos Quando uma Diretiva da UE Precisa Ser Mais... Diretiva*

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Passados 10 anos da sua adoção, a Diretiva da Mediação na União Europeia ainda está muito longe de atingir os seus objetivos declarados de incentivar o uso da mediação e, em especial, assegurar uma “relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial” (Artigo 1º). O paradoxo da mediação – universalmente aclamada e promovida, mas ainda utilizada em menos de 1% dos casos em litígios cíveis e comerciais na União Europeia – vem crescendo de forma perturbadora na medida em que os dados oficiais e diversos estudos mostram com clareza que a melhor, se não a única, forma de aumentar de forma significativa o número de disputas mediadas é exigir-se que as partes façam um esforço inicial sério e razoável de mediar o conflito. Durante esse estágio inicial, elas terão liberdade para decidir se persistirão ou não nesse esforço (estágio esse conhecido como “mediação obrigatória com saída (*opt-out*) fácil”). A ciência comportamental, em particular, há muito demonstrou os limites de qualquer abordagem política baseada em modelos de adesão (*opt-in*), tais como aqueles subjacentes a todas as formas de mediação voluntária. A Itália é o único Estado-Membro da UE que adotou um modelo de mediação *opt-out*, aplicável a cerca de 15% de todos os casos cíveis e comerciais. Nesses casos, a mediação desempenha hoje um papel muito importante para a efetiva resolução das disputas. Não é o que ocorre com os outros 85%, em que a mediação permanece *opt-in* e, conseqüentemente, extremamente rara. Em outros Estados-Membros, é provável que as renovadas tentativas regulamentares de – simplesmente – encorajar a mediação mostrem-se ineficazes (novamente), embora seja igualmente provável que – simplesmente – exigir a mediação pré-processual sem oferecer uma opção *opt-out* fácil venha a ser mais tarde declarada inconstitucional (novamente). Apresentada no final de 2016 com a proposta de adotar o modelo de mediação *opt-out*, em 2017 o Parlamento Europeu infelizmente decidiu não alterar a Diretiva, continuando, assim, a deixar os legisladores nacionais sem qualquer orientação a respeito de como atingir os objetivos finais da Diretiva, e os cidadãos e empresas europeias sem os benefícios, financeiros e outros, que o uso crescente da mediação geraria.

I. A Diretiva da Mediação da UE de 2008 – Uma Questão de Equilíbrio¹

Este ano marca o 10º aniversário da adoção, pela União Europeia, da Diretiva 2008/52, um marco no desenvolvimento da legislação destinada a fornecer diretrizes para a mediação em matéria cível e comercial.² A Diretiva da Mediação marcou o fim de um longo caminho percorrido pelo Parlamento Europeu na direção de um reconhecimento formal dos Métodos Alternativos de Resolução de Controvérsias (“ADR”, do inglês *Alternative Dispute Resolution*) em todos os Estados-Membros da UE. Porém, ela também sinalizou a abertura de um novo caminho – um caminho em direção à mediação como uma forma viável de resolução de controvérsias nos Estados-Membros. Este segundo caminho está longe de ser curto ou direto, mas alguns sinais ao longo do percurso vêm

¹ O autor gostaria de agradecer a Giovanni Matteucci, estudioso italiano da mediação, pela sua ajuda com a pesquisa subjacente a este trabalho. Especificamente, o Sr. Matteucci coletou, revisou e organizou as respostas de inúmeros especialistas da UE a um questionário destinado a identificar aspectos específicos do arcabouço regulatório da mediação, assim como o mercado da mediação na UE. Vide *infra*, nota de rodapé 36. Minha gratidão sincera, também, a cada um desses especialistas. Finalmente, o autor agradece a Leonardo D’Urso, Adi Gavrilá, Elena Koltsaki e Mary B. Trevor pelas inúmeras discussões estimulantes a respeito da mediação, assim como pelos seus comentários a respeito deste trabalho. Qualquer erro, entretanto, deve ser atribuído exclusivamente ao autor.

² Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2008 Relativa a Certos Aspectos da Mediação em Matéria Civil e Comercial, 2008, Jornal Oficial da União Europeia (L 136), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0052> [doravante Diretiva da Mediação]. [N. da T.: link para a versão em português da Diretiva da Mediação: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0052&from=EN.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0052&from=EN)]

sugerindo formas possíveis de tornar a jornada menos penosa. Conseqüentemente, um breve panorama deste percurso é justificado.

Os primeiros passos determinantes na direção da adoção da Diretiva da Mediação foram dados em 1999, quando os líderes políticos da UE reuniram-se em Tampere, na Finlândia, e formalmente decidiram que, como parte dos esforços em promover um “melhor acesso à justiça na Europa”, os Estados-Membros da UE deveriam criar “procedimentos extrajudiciais alternativos” de resolução de controvérsias.³ Em outras palavras, os ADR são benéficos e devem ser promovidos por meio de legislação. Transcorreram cerca de 9 anos mas, em maio de 2008, a Diretiva da Mediação foi formalmente adotada, com um prazo de três anos para que os Estados-Membros a implementassem.

A Diretiva da Mediação criou padrões regulamentares mínimos para a legislação sobre mediação, a serem transpostos pelos Estados-Membros para os seus ordenamentos jurídicos nacionais. Desse modo, os Estados-Membros teriam a liberdade de escolher a forma pela qual adotar essa estrutura regulamentar – podendo, inclusive, adotar um conjunto mais rígido de normas.

A Diretiva da Mediação incluía normas a respeito dos padrões de qualidade da mediação, permitindo o seu encaminhamento pelo Judiciário, dispendo sobre a execução de acordos resultantes de mediação e protegendo o sigilo do procedimento. Uma das ferramentas possíveis para promover a mediação, o Artigo 5.2 da Diretiva da Mediação permitiu (mas não determinou) que os Estados-Membros tornassem a mediação obrigatória – garantindo aos cidadãos, no entanto, o direito de acesso à justiça.⁴ Assim sendo, os Estados que não quisessem implementar a mediação obrigatória como meio de aumentar a sua utilização poderiam valer-se de ferramentas regulamentares tais como sessões informativas obrigatórias ou incentivos financeiros, por exemplo. No entanto, caso essas ferramentas se mostrassem ineficazes, a Diretiva da Mediação exigiria que aquele Estado-Membro específico promovesse as mudanças necessárias na sua regulamentação a fim de assegurar a promoção e um maior uso da mediação.

De forma geral, o objetivo da Diretiva da Mediação, conforme declarado no seu Artigo 1º, era “facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios e (...) promover a resolução amigável de litígios, incentivando o recurso à mediação e assegurando uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial”.⁵ A Diretiva da Mediação não prescreveu um equilíbrio específico ou determinou como se pode estabelecer se uma “relação equilibrada” foi de fato assegurada.

II. O Paradoxo da Mediação Europeia Torna-se Claro

Três anos após a sua edição, em 2011, preocupações a respeito do impacto da Diretiva da Mediação já surgiam. Naquele ano, o Parlamento encomendou um estudo para calcular o impacto da Diretiva da Mediação. O estudo, denominado “Quantificando o Custo de Não se Utilizar a Mediação – uma Análise de Dados” (o “Estudo de 2011”)⁶, concluído em abril de 2011, trouxe resultados bastante decepcionantes: a mediação estava longe de ter se estabelecido com firmeza na União Europeia. Ao comentar a apresentação desse estudo, o Parlamento destacou os países com melhor desempenho em termos de quantidade de mediações e concluiu que, em sua maioria, contavam com cerca de 2.000 mediações ou menos ao ano.

A metodologia aplicada no Estudo de 2011 incluía os dados publicados no Relatório *Doing Business* do Banco Mundial⁷ e, em especial, o índice “Execução de Contratos”.⁸ O índice Execução de Contratos mede a eficiência das

³ Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, Conclusões da Presidência §30 (1999), http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, referidas no item 2 do Preâmbulo da Diretiva da Mediação. [N. da T.: link para a versão em português das Conclusões da Presidência: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm.]

⁴ *Id.*, no art. 5.2.

⁵ *Id.*, no art. 1º.

⁶ Giuseppe De Palo, Ashley Feasley e Flavia Orecchini, *Quantifying The Cost Of Not Using Mediation—A Data Analysis* (2011), <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110518ATT19592/20110518ATT19592EN.pdf> [Doravante o Estudo de 2011].

⁷ THE WORLD BANK GROUP, *DOING BUSINESS* 2009, <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf>.

justiças cíveis em 189 países para a resolução de um tipo específico de disputa comercial – em especial, o tempo e os custos incorridos para a resolução da disputa.⁹ O Estudo de 2011 partiu da premissa de que, dentre os muitos outros valores individuais e sociais que promove, a mediação pode economizar tempo e dinheiro, se comparada ao processo judicial cível. No entanto, o valor exato da economia ainda era incerto.

Assim sendo, no Estudo de 2011, pediu-se a especialistas de toda a União Europeia que estimassem quanto custaria e quanto tempo levaria para se mediar a mesma disputa comercial nos seus respectivos países. Essa abordagem permitiria uma comparação efetiva entre o tempo e os custos do processo judicial e os da mediação. A economia de tempo e de custos foi assombrosa.¹⁰ Aplicando taxas de êxito da mediação cada vez mais baixas, o Estudo de 2011 em seguida calculou o ponto de equilíbrio de eficácia da mediação, que representava a taxa de êxito mínima da mediação que, ainda assim, geraria economia de tempo e de custos em cada Estado-Membro. Ao calcular a média dos dados de todos os Estados-Membros, o Estudo de 2011 concluiu que o ponto de equilíbrio para economia de tempo era 19% e o ponto de equilíbrio para economia de custos era 24%. Assim sendo, mesmo com taxas de êxito muito baixas, a mediação poderia proporcionar economia de tempo e dinheiro.

À luz da demonstração feita pelo Estudo de 2011 tanto dos benefícios financeiros da mediação quanto do pequeno número de mediações reais, foi proposta uma abordagem quantificável da exigência de que se alcance uma relação equilibrada – a teoria da Meta Numérica da Relação Equilibrada (ou BRTN, do inglês *Balanced Relationship Target Number*).¹¹ Utilizando a abordagem BRTN para determinar se o equilíbrio entre mediações e processos judiciais exigido pelo Artigo 1º¹² foi alcançado na UE, cada país fixa o seu próprio número ou percentual mínimo de casos, relativamente ao número total iniciado a cada ano nas vara cíveis, que deve ser mediado em vez de solucionado por meio do processo judicial. Caso se chegue a esse número, o equilíbrio terá sido atingido.

Esse número ou percentual foi proposto como a única forma quantificável de se determinar se a relação equilibrada exigida pelo Artigo 1º da Diretiva da Mediação seria efetivamente alcançada. A omissão do Estado-Membro em fixar tal meta numérica ou percentual ou, é claro, em alcançá-la deveria submetê-lo às medidas legais cabíveis no caso de descumprimento de um instrumento legislativo da União Europeia.

A despeito das conclusões irretorquíveis a que chegou o Estudo de 2011 a respeito da justificativa econômica para o aumento do uso da mediação e da proposta da BRTN, nenhuma medida foi tomada para mudar o *status quo*. Uma vez que os Estados-Membros teriam até maio de 2011 para introduzir a Diretiva da Mediação nos seus ordenamentos jurídicos nacionais, alguns observadores – e em especial a Comissão Europeia – argumentaram que não haveria transcorrido tempo suficiente para que se realizasse uma avaliação de impacto significativa. Contrariamente a esse argumento havia o fato de que alguns Estados-Membros já haviam incorporado a Diretiva da Mediação e, o que é mais importante, de que muitos dos principais aspectos favoráveis à mediação, consagrados na Diretiva da Mediação (qualidade, sigilo, exequibilidade etc.), já existiam em diversos ordenamentos jurídicos nacionais havia muitos anos.

O Parlamento Europeu reexaminou a questão da falta de impacto da Diretiva da Mediação no final de 2012, quando a sua Comissão de Assuntos Jurídicos, durante uma audiência formal, perguntou verbalmente à Comissão Europeia¹³ se deveriam ser tomadas medidas legais contra os Estados-Membros por terem deixado de implementar de fato a Diretiva da Mediação de forma que pudesse atingir o seu manifesto objetivo. Três anos e meio após a sua edição e um ano e meio após o término do prazo para a sua implementação, a mediação ainda estava sendo usada em muito menos do que em 1 a cada 1.000 os casos. A Comissão Europeia respondeu que, no final de 2012, ainda era muito cedo para avaliar o impacto da Diretiva da Mediação.¹⁴

⁸ *Id.*, pp. 49-53.

⁹ *Id.*

¹⁰ Estudo de 2011, *supra*, nota 6, pp. 13-14.

¹¹ Para uma discussão a respeito dessa teoria, vide Giuseppe De Palo e Mary B. Trevor, *EU MEDIATION LAW & PRACTICE, Introduction* (2012).

¹² Diretiva da Mediação, *supra*, nota 1, art. 1º.

¹³ A Comissão Europeia é o órgão responsável por controlar a implementação adequada da legislação da UE nos Estados-Membros.

¹⁴ Durante esse período, o objetivo de se atingir uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial por meio do uso de uma

Os progressos antagônicos que se verificou na União Europeia de 2008 a 2012 revelaram o “Paradoxo da Mediação na UE”: se ampliar o uso da mediação proporciona economia significativa de tempo e de custos para as partes (assim como para o Judiciário e para o contribuinte), por que os Estados-Membros tinham taxas tão baixas de mediações? Por que o conceito de relação equilibrada era tão difícil de ser alcançado?

À primeira vista, poderia parecer que as partes e os Estados-Membros estavam simplesmente agindo de forma irracional. Porém, um olhar mais atento revela uma situação mais complicada. Conforme veio a ser confirmado pelo próximo estudo importante que veio a ser realizado a respeito dos impactos da Diretiva da Mediação, existem muitos, ou mesmo inúmeros fatores que impactam se e como a mediação é utilizada – sendo alguns dos principais desses fatores as normas do ambiente regulatório, normas incentivadoras, preocupações a respeito da qualidade dos serviços e do profissionalismo e nível de sensibilização das partes. Embora a lógica da economia de tempo e de custos seja de importância crucial para justificar os esforços para a promoção do uso da mediação, é necessário algo mais para superar os obstáculos – reais e aparentes – que se encontram no caminho do seu uso efetivo.

III. Uma Questão de Imposição

A. O *Rebooting Study* de 2014 (Estudo de 2014)

Ainda frustrado com o impacto limitado e a pequena quantidade de estruturas normativas nacionais de ADR nos Estados-Membros¹⁵ e não convencido da visão da Comissão Europeia de que “ainda é muito cedo” para avaliar o impacto da Diretiva da Mediação, em 2013 o Parlamento Europeu encomendou um estudo para examinar a situação da implementação da Diretiva. Mais especificamente, o Parlamento Europeu convidou especialistas a submeter propostas de um estudo abrangente focado nos seguintes tópicos:

1. As normas a respeito de sigilo previstas na Diretiva da Mediação não são consideradas rígidas o suficiente por alguns Estados-Membros;
2. Opiniões divergentes a respeito do papel das profissões jurídicas envolvidas no procedimento de mediação;
3. Incerteza quanto ao alcance exato das exceções ao dever de sigilo;
4. Como as disposições da Diretiva da Mediação que permitem aos tribunais encaminhar as partes à mediação podem ter afetado o direito processual nacional.

A bem-sucedida proposta de estudo escolhida pelo Parlamento Europeu foi denominada *The Rebooting Study*. O estudo foi apresentado em Bruxelas e em seguida publicado, em 2014.¹⁶

abordagem do tipo BRTN estava sendo experimentado em outros lugares. Por exemplo, a Seção Comercial do Conselho Consultivo do Condado de Nova Iorque [*New York County's Commercial Division Advisory Council*] recomendou um período experimental de 18 meses com mediação obrigatória em processos comerciais, remetendo-se um em cada cinco casos para mediação. Essa experiência, realizada por ordem de um relatório de 2012 emitido pela Força-Tarefa do Presidente do Tribunal sobre Litígios Comerciais no Século XXI (vide *The Chief Judge's Task Force on Commercial Litigation in the 21st Century, Report and Recommendations to the Chief Judge of the State of New York* (junho de 2012), entrou em vigor em julho de 2014. Para informações sobre o programa-piloto, vide *New York County - Manhattan ADR Overview, NEW YORK STATE UNIFIED COURT SYSTEM*, http://www.nycourts.gov/courts/comdiv/ny/ADR_overview.shtml (último acesso em 1.4.2015). Para uma descrição mais detalhada do programa e dos seus resultados, vide Melissa A. Rodriguez, “Start Spreading the News”... *The Big Apple Gets a Taste of Mandatory Mediation*, 7 Y.B. Arb. & Mediation 176 (2015). Para informações sobre a situação atual do programa de Métodos Alternativos de Resolução de Controvérsias da Seção Comercial, vide *ADR Overview, New York County - Manhattan, New York State Unified Court System*, http://www.nycourts.gov/courts/comdiv/ny/ADR_overview.shtml (último acesso em 3.11.2018).

¹⁵ Vale notar, nesse contexto, que, em 2013, o Parlamento Europeu estava tão convencido de que a mediação e os métodos de ADR não estavam se firmando na UE que o preâmbulo da Diretiva de ADR para litígios de Consumo dispunha que “[é] lamentável que (...) os mecanismos de RAL não tenham sido criados corretamente e não estejam a funcionar satisfatoriamente em todas as áreas geográficas e em todos os setores de atividade da União”. Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, que Altera o Regulamento (CE) nº 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL para litígios de consumo), Jornal Oficial da União Europeia, 2013 (L 165), §5 do Preâmbulo [doravante Diretiva de ADR para Litígios de Consumo], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2f3efba7-fb97-41b2-953a-69c6080dfbcc>. [N. da T.: link para a versão em português da Diretiva: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0011&from=PT>.]

¹⁶ Giuseppe De Palo, Leonardo D'Urso, Mary Trevor, Bryan Branon, Romina Canessa, Beverly Cawyer e Reagan Florence, *Rebooting The Mediation Directive: Assessing The Limited Impact Of Its Implementation And Proposing Legislative And Non-Legislative Measures To Increase The Number Of Mediations In The Eu* (2013), [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=POL-JURI-ET\(2014\)493042](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=POL-JURI-ET(2014)493042) [doravante ESTUDO REVIGORADO].

O objetivo do Estudo de 2014 foi examinar a situação da mediação nos Estados-Membros e determinar as causas-raízes dos baixos índices de mediação. Para tanto, o estudo foi dividido em quatro partes:

1. Atualização da pesquisa “Custos Decorrentes da Não-Utilização da Mediação”, de 2011 (o Estudo de 2011);
2. Análise da legislação que implementou a Diretiva da Mediação nos Estados-Membros;
3. Proposta de medidas legislativas para ampliar o uso da mediação em toda a União Europeia;
4. Proposta de medidas não legislativas para ampliar o uso da mediação em toda a União Europeia.

A fim de resguardar a integridade do estudo, o Parlamento Europeu insistiu que quaisquer recomendações feitas pelo estudo refletissem a visão do maior número possível de partes interessadas. Para tanto, um questionário de 45 perguntas foi desenvolvido e testado por especialistas de alto nível.¹⁷ O questionário foi, então, publicado *on-line* e a equipe responsável pelo estudo convidou mediadores, advogados e associações comerciais para responder à pesquisa. Um total de 1.226 respostas completas foi recebido; todos os países da União Europeia foram representados. Dentre as respostas apresentadas, 816 foram recebidas a tempo de serem incluídas na versão publicada do estudo.

A primeira parte do estudo atualizou os dados relativos à economia de tempo e de custos apresentados no Estudo de 2011. Utilizando a mesma metodologia do Estudo de 2011, porém com os dados mais recentes, foi pedido aos entrevistados do Estudo de 2014 que estimassem o número de mediações cíveis e comerciais realizadas anualmente nos seus países. Importante notar que quase nenhum país da União Europeia conta com um número oficial de mediações; conseqüentemente, foi calculada a média das estimativas fornecidas pelos Estados-Membros que responderam às perguntas (que na realidade eram bastante consistentes) para cada país da União Europeia, tendo os resultados em toda a UE variado imensamente de Estado-Membro para Estado-Membro.

As economias de tempo foram estimadas utilizando-se a duração média dos processos judiciais na União Europeia (com base no último índice de “Execução de Contratos” então disponível, constante do Relatório *Doing Business* do Banco Mundial, atualizado a partir dos dados utilizados no Estudo de 2011), e a duração média das mediações (conforme relatado pelas pessoas que responderam ao questionário do Estudo de 2014). O resultado: para cada disputa, se todos os casos da União Europeia fossem antes enviados para mediação e o procedimento fosse bem sucedido em 50% dos casos, a economia média de tempo seria de 240 dias; se a mediação fosse bem sucedida em 70% dos casos, a economia de tempo aumentaria para até 354 dias.

A mesma metodologia foi aplicada para a economia de custos. A economia de dinheiro em cada disputa foi multiplicada pelo número de disputas existentes na União Europeia a cada ano, resultando em uma economia de cerca de 30 a 40 bilhões de Euros, considerando-se um percentual de êxito de 50%. Naturalmente, a economia seria muito maior se o percentual de acordos fosse superior a 50%.

No final de 2013, somente 4 países – Itália, Reino Unido, Holanda e Dinamarca – relataram a existência de mais de 10.000 casos levados à mediação. A maioria dos países (13) relatou menos de 500 casos ao ano. Somente um país registrou cerca de 200.000 casos levados por ano à mediação: a Itália. A experiência italiana será discutida em detalhes mais adiante.

Na segunda parte do estudo, foi solicitado aos entrevistados que classificassem alguns aspectos regulamentares favoráveis à mediação previstos nas suas legislações nacionais, em uma escala de fraco a forte. A premissa dessa pergunta era a de que, se existem aspectos regulamentares favoráveis à mediação na legislação nacional, deveria haver um número maior de mediações. Conseqüentemente, os países que têm menos mediações poderiam simplesmente fortalecer esses aspectos regulamentares que são comuns aos países com aspectos regulamentares favoráveis à mediação para aumentar o número de mediações. Contrariando a premissa, no entanto, os aspectos favoráveis à mediação não parecem ser fatores significativos ou determinantes para intensificar o uso da mediação, mesmo quando implementados na sua forma mais robusta. Mesmo em países nos quais esses aspectos já existiam sob a forma mais robusta, as mediações ainda assim eram muito poucas. Conseqüentemente, concluiu-

¹⁷ Esse questionário foi acrescentado como Anexo no final deste trabalho.

se que aumentar os requisitos relativos à qualidade da mediação, por exemplo, ou fortalecer a proteção ao sigilo do procedimento não teriam um impacto significativo.

Avançando, por ora, para além da terceira parte do estudo, que merecerá atenção especial mais adiante, a quarta parte do estudo pediu aos entrevistados que classificassem, em uma escala de 1 a 5, o impacto provável, em termos de aumento no número de mediações, de um determinado número de medidas não legislativas – o que incluía medidas tais como aumento ou melhoria do ensino da advocacia na mediação, implementação de projetos-piloto e um sistema de certificação de mediadores abrangendo toda a União Europeia. A maioria dos 1.226 entrevistados que responderam ao estudo indicaram que o impacto de medidas não legislativas seria muito inferior ao de medidas legislativas.

A terceira parte do estudo foi talvez a sua seção mais significativa e inovadora. Nela, foi solicitado aos entrevistados que indicassem qual, na sua opinião, seria a medida legislativa isolada mais efetiva para aumentar o número de mediações. A maioria das pessoas que responderam ao estudo indicou, com uma única exceção, que nenhuma das medidas legislativas então em vigor destinadas à promoção da mediação era vista como particularmente efetiva. O estudo mostrou, por exemplo, que a garantia de sigilo não parece aumentar o número de mediações. De fato, a maioria das respostas provenientes de todos os Estados-Membros da União Europeia, mesmo aqueles com menos de 500 mediações ao ano, informaram que existia uma robusta garantia de sigilo nos seus países. Adicionalmente, países que implementaram incentivos para o uso da mediação também não obtiveram um aumento no número de mediações. Em suma, o Estudo de 2014 revelou que os aspectos regulamentares atualmente em vigor destinados à promoção da mediação não são fatores determinantes para favorecer o uso desse instrumento.

No entanto, as respostas à mesma pergunta mostraram que a introdução de um sistema obrigatório seria desejável e de fato corresponderia a uma maior incidência de mediações. Em resumo, 270 entrevistados classificaram a mediação obrigatória em certos casos como a medida legislativa mais efetiva, tendo opções tais como sanções econômicas e encaminhamento pelo Judiciário recebido aproximadamente 100 votos. Com efeito, se somarmos a pontuação recebida pelas sessões informativas obrigatórias de mediação (212 votos) à pontuação recebida pela mediação obrigatória com *opt-out* fácil (85 votos), o total será de 297 – quase três vezes o número de votos recebidos pela opção seguinte em ordem de popularidade. O motivo para se somar essas pontuações é que essas duas medidas são muito semelhantes, já que ambas determinam que se *considere* a mediação em certos casos – em vez de ordenar a mediação obrigatória “cheia” –, e ambas demonstram o aspecto altamente desejável de que existam elementos obrigatórios na mediação.

A diferença entre essas duas opções é que as sessões informativas obrigatórias de mediação seguem um modelo de adesão (*opt-in*), ou seja, as pessoas precisam antes sentar-se com o mediador ou com um advogado de mediação, para em seguida eventualmente decidirem dar início a um processo formal de mediação. Na mediação obrigatória segundo o modelo de *opt-out* fácil¹⁸, a primeira reunião já faz parte de um processo formal de mediação. No entanto, qualquer das partes pode retirar-se no início do procedimento, sem custo ou a um custo reduzido (*opt-out* fácil). A mediação somente prosseguirá após essa primeira reunião se todas as partes concordarem.

Um exemplo clássico da diferença entre os modelos *opt-in* e *opt-out* na elaboração de políticas é o Estudo de 2003 realizado por Johnson e Goldstein¹⁹ com relação aos programas de doação de órgãos (o “Estudo da Doação”). Esses pesquisadores analisaram o percentual de pessoas dispostas a doar os seus órgãos no caso de morte em vários países da União Europeia. O estudo examinou as diferenças entre 11 Estados-Membros da União Europeia que à época tinham sistemas de registro *opt-in* ou *opt-out* para participação no programa de doação de órgãos como parte do processo de obtenção de carteira de habilitação. O Estudo da Doação verificou que a principal

¹⁸ A inclusão aqui do adjetivo “fácil” na referência ao modelo *opt-out* é importante. Evidentemente, cada participante de qualquer mediação pode sair; essa ideia não é por si só nova ou revolucionária. Porém, em circunstâncias ordinárias, optar por sair pode resultar em custos tais como acusações de má-fé ou perda de custas pagas antecipadamente. Em um modelo de saída (*opt-out*) fácil, tal escolha não resultaria nessas consequências.

¹⁹ Eric J. Johnson & Daniel Goldstein, *Do Defaults Save Lives?*, 302 MED. POL'Y F. 1338 (2003), https://www.academia.edu/5104501/Save_default_save_life.

diferença era a forma pela qual a escolha por participar do programa de doação de órgãos era apresentada. O Estudo da Doação verificou que, nos Estados-Membros nos quais o processo de habilitação continha a exigência de que se marcasse uma caixa para aderir à doação, as taxas de participação variavam de 4,25% a 27,5%. Por outro lado, em Estados-Membros nos quais o processo de habilitação continha a exigência de que se marcasse uma caixa para recusar a doação, as taxas de participação na doação eram muito próximas de 100%, salvo por um país no qual a taxa de participação era de 85%. A implicação do estudo de Johnson e Goldstein para a elaboração de políticas é bastante impressionante: a opção pelo *opt-out* salva muito mais vidas do que opção pelo *opt-in*. A diferença mostra o poder, assim como os resultados muito díspares, que podem decorrer dos sistemas *opt-in* e *opt-out*.

Devido à falha de outros modelos regulamentares na União Europeia, devidamente documentada, e ao desempenho muito superior do modelo italiano, discutido mais abaixo, o Estudo de 2014 concluiu que a União Europeia deveria tomar uma das seguintes medidas para incrementar o uso da mediação: primeiramente, a mediação obrigatória, com a possibilidade de a parte facilmente retirar-se do procedimento (*opt-out*), deveria ser introduzida em caráter experimental e temporário na Diretiva da Mediação (cuja revisão estava prevista para 2016) e em outros instrumentos jurídicos da União Europeia relativos a ADR (tanto aqueles já em vigor quanto aqueles sob proposição).

Alternativamente, o Estudo propôs que a União Europeia corroborasse a teoria da BRTN, discutida acima. A vantagem dessa abordagem era que ela não exigia qualquer mudança na legislação. Com base no baixíssimo número de mediações sendo feitas na Europa, o Estudo concluiu que quase todos os Estados-Membros tinham uma obrigação legal ainda não cumprida, segundo as leis da União Europeia, de aumentar os seus números relativos à mediação. Utilizando-se a abordagem BRTN, conforme observado acima, cada Estado-Membro, valendo-se de qualquer política pró-mediação à sua escolha, estaria obrigado a fixar uma meta numérica clara que representasse um percentual mínimo de mediações a serem realizadas a cada ano, a fim de assegurar uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial, conforme exigido pelo Artigo 1º da Diretiva da Mediação.²⁰

B. A Experiência Italiana – Botão Liga/Desliga

Na Itália, até 2011, apesar da legislação favorável à mediação que entrara em vigor já desde 1993²¹, não ocorria virtualmente qualquer mediação em matéria comercial (fosse obrigatória ou voluntária). As coisas mudaram consideravelmente em 2011, quando um decreto governamental tornou a mediação condição suspensiva para o julgamento do processo em certos casos, inclusive contratos bancários e de seguros, questões imobiliárias, imperícia médica e alguns outros. Com o decreto, algumas centenas de milhares de mediações passaram a ser instauradas a cada ano, 20% das quais voluntárias.

Em fins de 2012, entretanto, a taxa de mediações sofreu um declínio drástico, de 200.000 para alguns milhares ao ano, quando o Tribunal Constitucional daquele país declarou que seria necessária uma lei emanada do Parlamento – não um decreto governamental – para que se exigisse que as partes de um processo experimentassem a

²⁰ O Estudo Revigorado não ficou livre de criticismo. As críticas foram abordadas em Giuseppe De Palo e Romina Canessa, *Sleeping? Comatose? Only Mandatory Consideration of Mediation Can Awake Sleeping Beauty in the European Union*, 16 CARDOZO J. CONFLICT RESOL. 713 (2014). As principais críticas incluíam alegações de que a mediação obrigatória “força” indevidamente que ocorra um processo voluntário e que as partes que pagaram por serviços judiciais deveriam ter acesso irrestrito a esses serviços. Uma outra crítica questionava se a mediação obrigatória geraria mais satisfação para as partes que queriam litigar, ao passo que uma outra crítica sugeria que nada deveria ser obrigatório sem que se fizesse esforços mais significativos para primeiro se criar uma cultura da mediação. Uma última crítica levantava a questão de se os resultados da pesquisa eram tendenciosos, sugerindo que os entrevistados poderiam ser mediadores respondendo em proveito próprio de forma a que se exigisse a mediação obrigatória. Em resposta, e acima de tudo, o artigo destacou que a recomendação não diz respeito à participação obrigatória na mediação, mas sim a tornar obrigatório apenas o comparecimento a uma reunião inicial. Em segundo lugar, os custos dos serviços judiciais são arcados por todos em alguma medida, de modo que a economia de custos resultante do aumento do uso da mediação poderia beneficiar a todos. Em terceiro lugar, a satisfação do usuário não é um dos objetivos da Diretiva da Mediação, mas, ainda que fosse, um estudo externo sugere que essa satisfação não se altera se qualquer tipo de participação tiver sido obrigatória. Em quarto lugar, a tentativa de criar uma cultura da mediação antes que as pessoas participem de uma mediação em números minimamente significativos é, essencialmente, pôr o carro adiante dos bois. De forma geral, as pessoas não estão abertas a novas formas de fazer as coisas sem que sejam ao menos induzidas a tentar antes. Finalmente, com relação a ser a pesquisa tendenciosa, foi pedido aos entrevistados que abordassem os prós e contras de várias medidas, não que recomendassem certas medidas, tendo a recomendação final do Estudo baseado-se na quantidade de mediações efetivas realizadas nos países abrangidos pela pesquisa.

²¹ Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (It.).

mediação antes de ingressarem em Juízo.²² A constitucionalidade em si da mediação obrigatória não foi, assim, considerada pela decisão, que deixou a questão nas mãos do legislador.

À medida em que o número de mediações despencava, inclusive quase todas as mediações voluntárias, em setembro de 2013, a Itália reintroduziu o requisito obrigatório.²³ Dessa vez, por meio de um Ato do Parlamento, com outra alteração digna de nota: a Itália suprimiu a obrigação de se passar (e pagar antecipadamente) por um processo de mediação completo nas categorias de casos acima mencionadas.²⁴ Segundo a nova lei, as partes devem participar da primeira reunião com o mediador; caso contrário, ambas ficam sujeitas a determinadas sanções.²⁵ No entanto, na primeira reunião, qualquer delas pode decidir interromper a mediação imediatamente, pagando apenas uma taxa simbólica (entre EUR 40 e EUR 80).²⁶ Com esse sistema, a Itália vem desde então experimentando um crescimento de 150.000 mediações ao ano, devendo-se ter em mente que a obrigação de tentar a mediação prévia somente se aplica a menos de 10% dos processos cíveis do país.²⁷

Com efeito, a experiência italiana oferece um exemplo concreto da proposição de que a introdução de elementos obrigatórios, mais especificamente mediação obrigatória, com a possibilidade de as partes facilmente se retirarem, provavelmente aumentará o número de mediações em qualquer dos Estados-Membros. A experiência também mostra que a incidência de mediações voluntárias aumenta em razão da introdução da mediação obrigatória quando prevista em um sistema regulatório. Na Itália, quando a mediação obrigatória foi introduzida, o número de mediações, inclusive voluntárias, cresceu.

Também é importante notar que o mecanismo italiano foi enaltecido como um modelo a ser seguido. Após a apresentação do Estudo de 2014 perante o Parlamento Europeu, a ex-Vice-Presidente do Parlamento Europeu e Relatora da Diretiva da Mediação, Arlene McCarthy, escreveu uma carta pública ao então Ministro da Justiça da Itália, indicando que o modelo italiano de mediação *opt-out* era “um exemplo com o qual toda a UE deveria aprender”.²⁸

IV. Uma Diversidade de Modelos Leva à Atualização da BRTN

Em 2016, a Nota Informativa do Parlamento da UE intitulada “Alcançando uma Relação Equilibrada entre a Mediação e o Processo Judicial” analisou mais uma vez se o objetivo da Diretiva da Mediação, conforme declarado no Artigo 1º - ou seja, uma “relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial” –, havia sido atingido.²⁹ Concluiu, da mesma forma que diversos estudos anteriores, que “os principais objetivos da Diretiva permanecem longe de serem atingidos”.³⁰ Com efeito, em média a mediação ainda estava sendo utilizada, na maior parte dos Estados-Membros, em menos de 1% dos casos que chegavam ao Judiciário.³¹ A única exceção a essa triste estatística era, novamente, a Itália, onde o modelo de Sessão Inicial Obrigatória de Mediação estava sendo utilizado.

A Nota Informativa propôs duas opções possíveis para melhorar a situação. Uma era reescrever o Artigo 5.2 da Diretiva da Mediação, mencionado na abertura deste trabalho, escrito originalmente de forma a conceder aos Estados-Membros a opção de tornar a mediação obrigatória. A revisão proposta exigiria, e não apenas permitiria, uma legislação determinando que as partes comparecessem a uma sessão de mediação inicial com um mediador antes que o litígio pudesse ser submetido ao Judiciário em todos os novos casos cíveis e comerciais, inclusive

²² Corte Cost., 24 ottobre 2012, n. 272 (It.).

²³ Decreto Legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (It.).

²⁴ *Id.*, no art. 5º.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ *Studi, analisi e ricerche della DG-Stat ("Studies, analyses, and investigations of DG-Stat")*, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DA ITÁLIA, http://webstat.giustizia.it/_layouts/X15/start.aspx#/SitePages/Studi%20analisi%20e%20ricerche.aspx (último acesso em 1.4.2017).

²⁸ Carta de Arlene McCarthy, Membro do Parlamento Europeu, para Anna Maria Cancellieri, Ministra da Justiça da República da Itália (13.1.2014), <http://www.giustizia.it/giustizia/protected/980005/0/def/ref/NOL979449>.

²⁹ Giuseppe De Palo & Leonardo D'Urso, *Achieving a Balanced Relationship between Mediation and Judicial Proceedings* (2016), elaborado por solicitação do Comitê de Assuntos Jurídicos do Parlamento Europeu e publicado pelo Departamento de Políticas de Direitos dos Cidadãos e Assuntos Constitucionais na compilação THE IMPLEMENTATION OF THE MEDIATION DIRECTIVE (29.11.2016) [doravante Nota Informativa].

³⁰ *Id.*, p. 7.

³¹ *Id.*

determinadas disputas de família e trabalhistas em que os direitos das partes são totalmente disponíveis. Essa abordagem *opt-out* foi recomendada porque comprovadamente produz impacto significativo para que se alcance uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial.³²

Alternativamente, a Nota Informativa propôs um uso mais preciso do Artigo 5.2 de modo a alcançar a relação equilibrada mencionada na Diretiva da Mediação, exigindo-se que os Estados-Membros mensurem se de fato estão atingindo a relação equilibrada e, caso contrário, determinem por que não.³³ A Nota Informativa propôs, ainda, indicadores específicos que poderiam ser usados em tal mensuração. Esses indicadores serão discutidos mais abaixo.

Inicialmente, no entanto, a fim de avaliar a situação então existente do uso da mediação nos Estados-Membros e determinar a melhor forma de verificar se havia ou não equilíbrio em cada um deles, a Nota Informativa identificou os diversos modelos de mediação que vinham sendo utilizados nos Estados-Membros. Contrariamente à percepção equivocada de que a mediação ou é voluntária ou é obrigatória, quatro modelos distintos foram considerados:

1. *Mediação Voluntária Cheia*: as partes podem contratar um mediador para facilitar a resolução de qualquer disputa que não tenham sido capazes de solucionar por si próprias. Nesse caso, um arcabouço legal para a mediação não é sequer exigido.
2. *Mediação Voluntária com Incentivos e Sanções*: as partes são encorajadas a recorrerem à mediação, incentivando, assim, a prática. Este modelo exige que haja uma lei de mediação em vigor. Esta opção, ou variações dela, é por vezes referida como opção *opt-in*.
3. *Sessão Inicial Obrigatória de Mediação*: as partes são obrigadas a comparecer a uma reunião inicial com um mediador, sem custo ou a um custo moderado, a fim de se determinar se a mediação é adequada. Este modelo também exige um arcabouço legal para a mediação. Esta opção, ou variações dela, é por vezes referida como opção *opt-out*.
4. *Mediação Obrigatória Cheia*: as partes devem comparecer e pagar por um procedimento completo de mediação como pré-requisito para o ingresso em juízo. O aspecto obrigatório aplica-se somente ao comparecimento a todo o procedimento, permanecendo a decisão de firmar um acordo sempre voluntária.

Muitos dos Estados-Membros haviam implementado mais de um dos modelos, dependendo da natureza da disputa (direito civil e comercial, direito de família e direito trabalhista, por exemplo), e os diferentes Estados estavam utilizando diferentes combinações desses modelos em diferentes situações.

À luz da multiplicidade de modelos e das variações entre os Estados-Membros como um todo, a Nota Informativa recomendou algo que é, essencialmente, uma versão atualizada e mais refinada da abordagem BRTN recomendada anos antes, em 2012, para se estabelecer, em conformidade com a versão alternativa do Artigo 5.2, se um determinado Estado-Membro havia alcançado o equilíbrio exigido pela Diretiva da Mediação. Especificamente, recomendou apenas dois pontos de dados que podem servir de indicadores efetivos de desempenho para um sistema nacional de mediação. Considerados em conjunto em um formato de matriz visual, esses dois pontos de dados formam uma ferramenta poderosa para ajudar a avaliar se um determinado sistema serve, e em que medida, a qualquer política pública de mediação. Os dois pontos de dados são o Índice de Relação Equilibrada e a Taxa de Êxito da Mediação.

Indicador 1: Índice de Relação Equilibrada (Mediações/Processos Judiciais). Em um determinado modelo de mediação, um índice de eficácia pode ser a razão entre o número de mediações e o número de processos judiciais em curso.

³² *Id.*, p. 8.

³³ *Id.*

$$\text{Índice de Relação Equilibrada} = \frac{\text{Número de Mediações}}{\text{Número de Processos Judiciais}} \times 100$$

Em um modelo ideal eficaz, essa razão seria de no mínimo 50%, com uma mediação para cada dois processos judiciais. Um objetivo mais eficaz de política pública, entretanto, poderia estabelecer que a maioria das disputas fossem solucionadas extrajudicialmente, de modo que esse índice chegasse a mais de 100%, a fim de assegurar que os escassos recursos de juízes e tribunais somente se dedicassem a disputas que necessitassem de uma decisão judicial.

Indicador 2: Taxa de Êxito da Mediação. A quantidade de mediações não é suficiente, isoladamente, para que se avalie um sistema. A um nível sistêmico, uma política efetiva de mediação deveria levar em consideração também que mediações malsucedidas constituem um ônus para as partes e retardam o seu acesso ao Judiciário.

Consequentemente, qualquer política pública que vise majorar o número de mediações deveria também garantir que exista um ambiente propício à mediação, fazendo com que seja provável que um percentual razoável delas resulte em um acordo amigável.

$$\text{Taxa de Êxito da Mediação} = \frac{\text{Número de Mediações Bem-sucedidas}}{\text{Número de Mediações}} \times 100\%$$

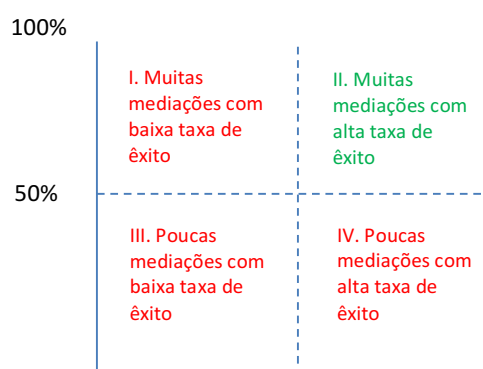
Já em uso no nível individual, este tipo de índice – amplamente conhecido como taxa de êxito da mediação – é tipicamente utilizado por profissionais da mediação como um indicador pessoal de desempenho. Mediadores profissionais com dedicação integral frequentemente têm um índice pessoal superior a 70%. No entanto, além das habilidades e das aptidões pessoais dos mediadores, este índice depende, também, da disposição das partes em dar início a um procedimento de mediação e da sua decisão de que um acordo é melhor do que a alternativa de arriscar-se em um demorado processo judicial.

O desempenho do sistema, de acordo com esses dois indicadores, pode ser reunido em forma de matriz a fim de se avaliar a eficácia do sistema – tanto em termos de quantos casos são gerados pelo sistema quanto o quão bem-sucedidos esses casos são.

Ao apresentar a ferramenta de visualização da matriz de mediação na Nota Informativa, algumas metas de desempenho foram sugeridas para cada um dos indicadores (índice de equilíbrio e taxa de êxito) para que servissem de linhas divisórias “alta/baixa” de desempenho mínimo. Essas metas não devem ser arbitrárias; devem ser escolhidas de modo a refletir o que é realisticamente possível nos atuais sistemas de mediação. À medida em que os sistemas se aprimorem, o legislador poderá optar por fixar metas mais ambiciosas. Quando vistas em forma de gráfico, essas linhas divisórias compreendem uma matriz com quatro quadrantes de desempenho.

Considerando a baixa utilização da mediação nos dias de hoje e adotando uma posição conservadora, a Nota Informativa sugeriu que um modelo eficaz de mediação deveria ser posicionado no segundo quadrante, com um mínimo de 50 mediações para cada 100 processos judiciais e com uma taxa de êxito de no mínimo 50% dos casos mediados. A visualização é apresentada na seguinte figura:

Figura 1: Matriz de Eficácia da Mediação



**Índice de
Relação
Equilibrada**

0% 50% 100%

Índice de Êxito da Mediação

A matriz proporciona uma ferramenta visual útil para a compreensão do desempenho da mediação. O eixo “X” representa o Índice de Êxito da Mediação, enquanto o eixo “Y” apresenta o Índice de Relação Equilibrada entre Mediações e Processos Judiciais. A matriz gera, assim, quatro quadrantes de desempenho:

Quadrante I: Muitas mediações com baixa taxa de êxito. Este quadrante representa visualmente as principais preocupações a respeito de sistemas com mediação obrigatória cheia. A preocupação consiste em que os sistemas obrigatórios podem pretender gerar uma grande quantidade de mediações por imposição, sem que se dê atenção suficiente à disponibilidade de serviços eficazes e de alta qualidade e sem que se faça um filtro para evitar submeter à mediação casos inadequados. Este pode ser o resultado quando o foco for puramente aumentar o número de casos mediados, sem investir em controle de qualidade. Adicionalmente, sistemas que se enquadrem nessa categoria podem não estar de fato promovendo um equilíbrio adequado entre mediação e acesso à justiça.

Quadrante II: Muitas mediações com alta taxa de êxito. Este quadrante representa o desempenho máximo: um alto número de mediações, com um alto percentual de êxito. Pode-se esperar que números altos neste quadrante caminhem de mãos dadas com uma redução visível nos processos judiciais, aliviando o Judiciário de casos desnecessários. Em uma jurisdição ideal, os dois índices deveriam estar acima de 100% (mais de uma mediação para cada processo judicial), com uma taxa de êxito média conservadora acima de 50%.

Quadrante III: Poucas mediações com baixa taxa de êxito. O desempenho neste quadrante representa a menor eficácia. Uma baixa quantidade de mediações sugere baixos índices de conscientização das partes, enquanto uma baixa taxa de êxito sugere uma capacidade muito baixa de proporcionar serviços eficazes. Nesses sistemas, seria esperado verificar que houve muito pouco investimento na infraestrutura de mediação, seja do lado da oferta ou da demanda.

Quadrante IV: Poucas mediações com alta taxa de êxito. Este é um resultado típico de um sistema de mediação completamente voluntário ou de um sistema *opt-in*, que alcança uma alta taxa de êxito das mediações – acima de 70% - mas um número muito baixo de mediações. O Estudo de 2014, do Parlamento Europeu, discutido acima, revelou um número surpreendente e decepcionantemente baixo de mediações nos Estados-Membros da União Europeia em comparação com os processos judiciais: as mediações não chegavam a sequer 1%.

As conclusões do Estudo de 2014 mostraram que, na falta de medidas de ordem pública para encorajar fortemente ou exigir que as partes ao menos façam uma tentativa de mediar, o resultado será um baixo número de mediações.

V. Uma Oportunidade Perdida... e um Crescente Paradoxo para a UE

Em 2017, em reconhecimento às evidências encontradas nos estudos mencionados neste trabalho e em algumas outras fontes, o Parlamento Europeu aprovou a *Resolução de 12 de setembro de 2017 sobre a implementação da Diretiva 2008/52/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial*.³⁴ O Parlamento observou, dentre inúmeras outras preocupações, que

manifestamente, os objetivos declarados no Artigo 1º da Diretiva da Mediação que visavam encorajar o uso da mediação e, em particular, alcançar uma “relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial”, não foram

³⁴ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0321+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0321+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

alcançados, uma vez que a mediação é utilizada em menos de 1% dos processos judiciais, em média, na maioria dos Estados-Membros.³⁵

Apesar das inúmeras recomendações feitas, entretanto, o Parlamento não mencionou qualquer forma de mediação obrigatória, ou especificamente de mediação *opt-out*.

A decisão do Parlamento Europeu de não agir, a despeito das evidências crescentes do que funciona e do que não funciona no campo da política de mediação, é de difícil compreensão. Um levantamento muito recente realizado com especialistas europeus confirma que, em países nos quais a mediação permanece voluntária, mesmo quando certos incentivos à mediação são concedidos, o número de casos mediados permanece extremamente baixo.³⁶ Assim, um paradoxo que já dura dez anos permanece, combinado à perda de bilhões de Euros a cada ano, com base na análise conduzida pelo Estudo de 2014.

O paradoxo é ainda mais difícil de se aceitar porque, enquanto a mediação luta para sobreviver na maior parte dos países da União Europeia, o modelo *opt-out* continua a produzir resultados claros e positivos. A Tabela I mostra o “desempenho” do modelo, com relação aos casos que passam antes por mediação e chegam a um acordo.

Tabela I: Mediações na Itália – Primeiro Semestre de 2018

| Tipo de Entidade de Mediação | Nº de Entidades | Nº de procedimentos de mediação concluídos (1º semestre/2018) | Taxa de acordos |
|----------------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------|-----------------|
| Câmara de Comércio | 79 | 7.609 | 47,0% |
| Entidades Privadas | 381 | 41.514 | 49,4% |
| Associações de Advogados | 103 | 29.469 | 38,1% |
| Outras Associações Profissionais | 45 | 567 | 62,2% |
| Totais | 608 | 79.159 | 44,3% |

Fonte: Departamento de Estatística – Ministério da Justiça da Itália

A taxa de acordos de 44,3% verificada na Itália, quando os litigantes decidem levar os esforços de mediação até o fim, é um percentual assombroso, que convida a uma reflexão séria porque desmascara uma percepção equivocada comum em certos círculos contrários à mediação. A percepção equivocada é que a mediação, na realidade, não tem quase espaço algum para existir, ao menos em disputas jurídicas, pois, se um acordo é possível, os advogados das partes deveriam ser capazes de chegar a ele por meio de negociações diretas. Se um acordo não é possível (por exemplo, quando as posições jurídicas das partes estão muito distantes entre si), somente um juiz poderia solucionar a questão, proferindo uma decisão definitiva e vinculativa.³⁷ A espantosa relevância da taxa de acordos de 44,3% é a seguinte: esses advogados poderiam ter chegado a um acordo quanto às mesmas disputas por negociação direta se eles quisessem evitar a mediação de todo, mas, evidentemente, eles não poderiam

³⁵ *Id.*

³⁶ Esta afirmação baseia-se nas respostas ao questionário recebidas em novembro de 2018 dos seguintes especialistas nacionais: Avi Schneebalg (Bélgica), Sevdalina Aleksandrova (Bulgária), Srdan Simac (Croácia), Eleni Charalambidou (Chipre), Hana Lanikova (República Tcheca), Benjamin Lundstrom (Dinamarca), Carri Ginter e Liisa Kuuskmaa (Estônia), Petri Taivalkoski (Finlândia), Sylvie Mischo Fleury (França), Olga Tsiptse (Grécia), Liam Moore (Irlanda), Giovanni Matteucci (Itália), Valts Nerets e Inita Cima (Letônia), Jurgita Karvele e Dobile Minkute (Lituânia), Jan Kayser (Luxemburgo), Herman Zandt (Malta), Manon Schonewille (Holanda), Cezary Rogula (Polônia), Ursula Caser e Catia Sofia Marques Cebola (Portugal), Marin Padeanu (Romênia), Frantisek Kutlik (Eslováquia), Pablo Cortes (Espanha), Gert Nilson (Suécia), Pablo Cortes (Reino Unido). As respostas ao questionário encontram-se arquivadas com o autor. O questionário constitui o Anexo II deste trabalho.

³⁷ Esta percepção equivocada, que oblitera toda a ideia do “valor agregado” que um terceiro neutro traz para a mesa de negociação, é muito mais frequente do que a maioria das pessoas possa pensar.

chegar ao acordo sem a ajuda de um terceiro neutro. Somente a “necessidade” de encontrar-se com um mediador (ainda que brevemente) como condição prévia ao ajuizamento da ação levou a uma solução amigável.³⁸

Finalmente, além do elevado número de mediações e acordos gerados pelo modelo *opt-out* e de sua eficácia como forma de alcançar a “relação equilibrada” mencionada no Artigo 1º da Diretiva da Mediação, o legislador deveria concentrar-se com muito cuidado em outro efeito produzido por uma política de mediação efetiva: a drástica queda no número de novos processos judiciais em áreas nas quais a mediação é exigida. Em outubro último, o mais proeminente jornal financeiro da Itália publicou um artigo demonstrando que, ao longo dos últimos quatro anos, o modelo italiano de “mediação *opt-out*” reduziu o número de novos processos judiciais em 30%, chegando a quase 50% em certos tipos de disputas, tais como aquelas envolvendo questões imobiliárias.³⁹ A Tabela II mostra o impacto da mediação ao comparar o número de novos processos judiciais instaurados em primeira instância em 2013 e em 2017.

Tabela II: Número de processos judiciais cíveis instaurados em certos tipos de causas perante a justiça italiana de primeira instância

| Tipos de causas com modelo de mediação <i>opt-out</i> a partir de 30/9/2013 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2017/ 2013 % |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| Direito imobiliário/de propriedade | 27.162 | 14.984 | 13.618 | 15.104 | 13.927 | -49% |
| Locação comercial | 1.508 | 942 | 918 | 845 | 839 | -44% |
| Contratos de seguro | 7.565 | 5.525 | 4.770 | 5.066 | 4.702 | -38% |
| Locador/locatário | 30.808 | 23.592 | 20.561 | 19.996 | 19.700 | -36% |
| Herança | 8.118 | 4.681 | 4.770 | 5.432 | 5.449 | -33% |
| Vizinhança/Condomínio | 9.452 | 7.573 | 7.114 | 7.121 | 6.786 | -28% |

Fonte: Elaborado com base em dados do Departamento de Estatística – Ministério da Justiça da Itália

Muitos dos processos judiciais que “desaparecem” têm sucesso na mediação. Em outros, as partes chegam a um acordo diretamente, talvez para evitar a mediação ou enquanto preparam-se para ela.⁴⁰ Existe um estudo em andamento para verificar se, além de uma redução significativa no número de processos cíveis, o tempo necessário para a resolução desses processos que chegam ao Judiciário é significativamente menor. Dentre outras teorias que explicam esse efeito, a ideia – apenas aparentemente contraditória – é que, ao dedicar mais tempo concentrado a cada caso, os juízes são capazes de decidir os processos em um menor número de dias.

À luz desses resultados, de forma global muito positivos, o Paradoxo da Mediação na UE parece ainda maior, quase frustrante, especialmente se olharmos para as mais recentes tentativas legislativas de fazer com que a mediação funcione. Após uma década considerando-se a introdução de qualquer tipo de exigência obrigatória em mecanismos pró-mediação quase que um tabu, os legisladores de outros países da União Europeia além da Itália começaram a avaliar o fracasso de todos os seus demais mecanismos regulatórios. Entretanto, a análise dos

³⁸ Vale destacar que o número de mediações instauradas na Itália é muito maior do que em qualquer outro país da UE, apesar de a primeira reunião de mediação ser exigida em menos de 10% de todos os processos cíveis. A este respeito, um “paradoxo italiano” poderia ser não expandir este modelo imediatamente para outros tipos de disputas e monitorar os resultados.

³⁹ Giuseppe De Palo, *Opt-out mediation model cuts real estate litigation in Italy by almost 50%*, LINKEDIN (28.10.2018), <https://www.linkedin.com/pulse/opt-out-mediation-model-cuts-real-estate-litigation-italy-de-palo/>. Note-se que as mesmas estatísticas mostram que o número de disputas não submetidas à mediação caiu apenas 15%, possivelmente refletindo as dificuldades econômicas por que passa o país.

⁴⁰ Evidentemente, certas pessoas podem simplesmente decidir abrir mão do litígio e não tomar qualquer medida. Porém, presumir que isso se deva, ao menos em um grande percentual dos casos, à obrigação de considerar seriamente a mediação antes do julgamento, parece difícil de acreditar.

mecanismos obrigatórios resultantes dos seus novos esforços revela ser muito improvável que proporcionem os resultados esperados, quer enfrentem ou não, e sobrevivam ou não, a questionamentos relativos à sua constitucionalidade.

Exemplos dessa nova onda incluem a Romênia, cujo Tribunal Constitucional rejeitou por duas vezes tentativas de introduzir elementos obrigatórios. Em 2014, o Tribunal declarou⁴¹ inconstitucional uma exigência de comparecimento a uma sessão informativa de mediação antes do julgamento. Dentre outros fundamentos, os juízes declararam que essa exigência – sequer uma tentativa de acordo, mas sim uma mera sessão informativa – e a respectiva sanção de inadmissibilidade do processo no caso de descumprimento da exigência impõem um ônus desarrazoado às partes. Mais recentemente, em setembro de 2018, uma nova tentativa legislativa foi feita, para simplesmente exigir a mediação em certos processos antes do julgamento. Os argumentos detalhados do Tribunal Constitucional da Romênia ainda não foram publicados⁴², mas pode-se imaginar que a imposição grosseira, simplista e excessivamente genérica de uma exigência de que se “tente” a mediação antes do julgamento – sem, por exemplo, a capacidade de retirar-se facilmente do procedimento – faça com que a declaração de inconstitucionalidade esteja correta.⁴³

Outro exemplo é a Grécia, onde, após muitos anos de debate, o legislador finalmente aprovou uma lei capaz de aumentar de forma significativa o número de mediações. A lei grega foi concebida com base na italiana, até mesmo na medida em que a exigência de mediação obrigatória se operacionalize nove meses após a aprovação da lei, a fim de permitir a criação de uma infraestrutura de mediação adequada para lidar com o aumento significativo do número de mediações. Porém, antes que o mecanismo obrigatório pudesse “pegar”, uma consulta formulada à Suprema Corte daquele país levou uma estreita maioria dos Ministros a concluir que os custos impostos às partes eram desproporcionalmente altos. Assim sendo, o governo decidiu adiar o mecanismo obrigatório até setembro de 2019, enquanto se discute revisões à lei. É mais um ano perdido, além não apenas daqueles perdidos desde que as discussões a respeito da reforma da mediação se iniciaram, em 2016, como também dos muitos anos perdidos desde que a introdução da mediação no ordenamento jurídico grego (2010) resultou em somente umas poucas dezenas de casos sendo submetidos à mediação.

Vale notar que os Ministros da Suprema Corte da Grécia não questionaram a constitucionalidade da mediação obrigatória, assim como não consideraram os custos com a mediação em si muito altos. Ao contrário, sua preocupação decorria do fato de que, na forma da lei existente, em alguns casos as partes poderiam vir a pagar valores muito altos, considerando-se os honorários advocatícios e mesmo as custas de oficiais de justiça.⁴⁴ Obviamente, a lei não era clara o suficiente com relação aos custos a serem incorridos pelas partes em todos os tipos de disputas sujeitas a mediação obrigatória a fim de garantir que estivessem de acordo com os indicadores estabelecidos pela Corte de Justiça da União Europeia no caso “Alassini”, com relação aos parâmetros de exigência de mediação antecedente ao julgamento.⁴⁵

Com relação a esforços legislativos recentes que provavelmente estarão bem menos sujeitos a questionamentos quanto à sua constitucionalidade, a Bélgica recentemente alterou as suas normas relativas à mediação. Dentre outras alterações que parecem ter despertado o ânimo da comunidade da mediação, as novas normas dão poder aos juízes para, no início do processo, determinar às partes que experimentem a mediação antes do julgamento, desde que ao menos uma delas não se oponha. Em um momento mais avançado do processo, o encaminhamento à mediação requer o consentimento de todas as partes. Embora o impacto dessa lei não possa ser ainda avaliado, esse tipo de mecanismo não favorece a resolução amigável das disputas *antes* que cheguem ao Judiciário, quando um acordo pode ser tanto mais fácil quanto mais barato. Adicionalmente, o impacto global sobre o número total

⁴¹ Decisão nº 266/2014, Tribunal Constitucional da Romênia, <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-90>.

⁴² Boletim de imprensa, Tribunal Constitucional da Romênia, 11.9.2018, <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-324>.

⁴³ Discussão com Adi Gavrilă, mediador romeno. Arquivada com o autor.

⁴⁴ Discussão com a Dr.^a Elena Koltsaki, especialista em mediação e membro do Comitê de Redação Legislativa para a Reforma da Mediação no Ministério da Justiça da Grécia, arquivada com o autor.

⁴⁵ Em 18.3.2018, nos processos apensos *Rosalba Alassini e Outros* (C-317/08 e C-320/08), a ECJ decidiu que a exigência italiana de se passar por ADR antes do processo judicial era um objetivo legítimo da lei italiana e que era de interesse geral que as partes recorressem a métodos mais baratos de resolução de controvérsias e que reduzissem o ônus sobre o Judiciário.

de mediações geradas por esse tipo de mecanismo de encaminhamento está longe de ser significativo em outros países, ao menos em comparação com mecanismos *opt-out*.⁴⁶

Finalmente, à época da submissão deste trabalho, um Projeto de Lei na França tornaria as reuniões informativas de mediação obrigatórias em certas disputas. Esta abordagem também não parece ter o poder de causar um impacto significativo sobre a quantidade de mediações. Reuniões para obtenção de informações e avaliação da mediação (MIAM, do inglês *mediation information and assessment meetings*), quando não são inconstitucionais como na Romênia, não são tão eficazes quanto mecanismos *opt-out* para mediações que se iniciem antes do julgamento. Conforme discutido acima, as reuniões para obtenção de informações e avaliação da mediação ainda são, efetivamente, um mecanismo *opt-in* que exige que as partes, após participarem da sessão informativa, tomem inúmeras decisões, inclusive se querem mediar, que mediador escolherão, quando reunir-se com o mediador e assim por diante.

⁴⁶ Um limite fundamental de qualquer mecanismo de encaminhamento judicial é a sua dependência do ativismo do juiz em particular. Assim, por exemplo, na Itália, em 2017 apenas 1.700 casos foram encaminhados para mediação dentre mais de 1 milhão de processos em curso (ou 0,02%). Ainda assim, os dados também mostram que certos juízes conseguiram chegar a resultados significativos ao assumir uma postura muito proativa quando se trata de recomendar a mediação ou ao atuar como conciliador. Por exemplo, o Juiz Massimo Moriconi, do Tribunal Cível de Roma, foi capaz de solucionar de forma amigável 116 dos 200 litígios sob sua responsabilidade (58%) entre setembro de 2013 e outubro de 2014. Em 2017, conseguiu solucionar de forma amigável 57 dentre 100 litígios. Cf., dentre outros: Moriconi M., *Un bilancio a otto anni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo 28/2010*, em <https://www.mondoadr.it/articoli/un-bilancio-a-otto-anni-dallentrata-in-vigore-del-decr-lgs-282010.html>. De forma semelhante, no Tribunal Cível de Bari, a Juíza Mirella Delia e outros colegas, entre 1.1.2016 e 30.6.2016, aplicaram métodos de ADR em 914 litígios. Desses, 414 já foram concluídos e somente 82 (ou 20%) acabaram precisando ser adjudicados. E, o que é mais interessante, os mesmos juízes criaram o que talvez seja o primeiro repositório público de acordos resultantes de mediação e decisões judiciais relacionadas a ADR em um tribunal (BDDC - *Banca Dati Digitale Conciliativa*). Cf.: http://www.giustizia.bari.it/buone_prassi_menu.aspx.

VI. Conclusão

Tentativas tímidas e presumivelmente ineficazes, de um lado, e tentativas claramente inconstitucionais, do outro. Esses esforços para desenvolver leis capazes de assegurar a relação equilibrada exigida pelo Artigo 1º da Diretiva da Mediação são consequência de diversos fatores. Para este autor, o fator principal, poder-se-ia dizer, é uma Diretiva da Mediação que não é suficientemente... “diretiva”, isto é, não tem especificidade quanto ao mecanismo mais eficaz de todos para o seu sucesso, que é considerar-se um esforço de mediação⁴⁷ obrigatório e ao mesmo tempo razoável e sério, em vez de simplesmente *permitir* que os Estados-Membros exijam a mediação, como faz o Artigo 5.2. Levou tempo demais para que os Estados-Membros percebessem que o modelo totalmente voluntário, e mesmo o modelo voluntário com incentivos, descritos neste trabalho, não são eficazes. Além disso, mesmo onde o Artigo 5.2 foi implementado em primeiro lugar, a Itália, foram necessários alguns anos e uma série de litígios perante o Tribunal Constitucional e outros tribunais do país para que um modelo viável fosse encontrado. O que aconteceu recentemente na Romênia e, em uma medida menor, na Grécia deveria servir de lembrete para os legislativos que pretendem impor um modelo de mediação equivocada, tais como aqueles que são ineficientes ou completamente obrigatórios.

Uma versão melhor do Artigo 5.2 foi apresentada a este Parlamento em ao menos duas ocasiões: primeiramente em 2014, no contexto do já muito citado Estudo de 2014, e mais tarde em novembro de 2016.⁴⁸ A revisão proposta teria introduzido um modelo de mediação *opt-out* em toda a União Europeia. Conforme ressaltado, em 2017 o Parlamento Europeu decidiu não alterar o Artigo 5.2 ou qualquer outra parte da Diretiva. À luz dessa inércia, assim como do tempo que provavelmente levaria para que a Diretiva fosse modificada – fosse isso ainda uma possibilidade –, os Estados-Membros que buscam orientações para desenvolver uma política efetiva de mediação deveriam simplesmente avaliar detidamente os arcabouços regulatórios de outros países relativos à mediação. Se assim fizerem, poderão verificar o que funcionou e o que não funcionou, implementando políticas que os permita parar de perder os muitos benefícios que a mediação pode gerar.⁴⁹

E, no que se refere a escolhas fundamentais relativas às políticas de mediação, o legislador deveria estar atento para qual ciência nos tem ensinado a respeito de políticas *opt-in*, em contraste às políticas *opt-out*. Com efeito, o professor Richard Thaler, coautor do *best-seller Nudge - Improving Decisions About Health, Wealth And Happiness*, recebeu o Prêmio Nobel de 2017 pela sua contribuição para a Economia Comportamental, “explorando as consequências da *racionalidade limitada*, das *preferências sociais* e da *falta de autocontrole*” e “como essas características do ser humano sistematicamente afetam as decisões individuais e os reflexos no mercado”.⁵⁰ Seu livro contém uma discussão a respeito da abordagem *opt-out*. Ademais, a ideia de “dar um empurrão” para que as pessoas façam mais mediações, por força de diversos mecanismos, e primordialmente por meio de um mecanismo *opt-out*, não é de forma alguma nova no campo da resolução alternativa de controvérsias.⁵¹ Ainda assim, muitas

⁴⁷ Um esforço desse tipo dificilmente interferiria no direito de acesso à justiça se os meios usados estiverem equilibrados com o objetivo perseguido.

⁴⁸ Vide a Nota Informativa ao Parlamento Europeu, na qual a seguinte revisão foi proposta:

Os Estados-Membros devem assegurar que uma sessão de mediação seja integrada ao processo judicial em casos cíveis e comerciais, salvo por aqueles casos em que os Estados-Membros determinem que não se adequam à mediação. Os requisitos mínimos de tal sessão de mediação são que as partes encontrem-se em conjunto com um mediador, condicionado a que o procedimento seja não vinculativo e rápido, suspenda o prazo de prescrição e seja gratuito ou tenha custos limitados caso qualquer das partes decida, na sessão inicial, retirar-se do procedimento.

⁴⁹ Uma discussão sobre todos os benefícios, tanto individuais quanto sociais, que a mediação pode suscitar não faz parte do escopo deste trabalho.

⁵⁰ Cf. <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2017/press-release/>. Essa teoria do “empurrão” – imensamente simplificada aqui – aborda a questão de como fazer com que as pessoas façam coisas benéficas que elas não fariam por conta própria, “dando um empurrão” para que as façam. Uma das formas é criando situações nas quais as pessoas escolhem se eximir (*opt out*) de fazer algo em vez de escolher (*opt in*) fazer algo. Cf. Ben Chu, *What is 'nudge theory' and why should we care? Explaining Richard Thaler's Nobel economics prize-winning concept*, Independent (9.10.2017), <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/nudge-theory-richard-thaler-meaning-explanation-what-is-it-nobel-economics-prize-winner-2017-a7990461.html> (descrevendo sucintamente várias formas pelas quais os governos em todo o mundo utilizaram métodos *opt-out* para “dar um empurrão” para que os cidadãos tomem certas decisões).

⁵¹ Além de conceber um mecanismo *opt-out* por meio de alterações às normas legais ou processuais, um efeito semelhante pode ser obtido por meio da adoção por certas organizações de “pactos” pró-mediação, ou seja, assumindo um compromisso unilateral de considerar a mediação em casos adequados. No Banco Mundial, por exemplo, os empregados que pretendem processar os seus empregadores sabem, desde 2008, que caso peçam ao seu empregador para submeter-se à mediação, o Banco tem o compromisso de participar. Recentemente, o Gabinete do Ombudsman dos Fundos e Programas das Nações Unidas propôs uma abordagem semelhante nas cinco agências da ONU às quais atende. <http://fpombudsman.org/wp-content/uploads/2018/05/Annual-Report-2017.pdf>, pp. 12-14.

As pessoas ainda estão fortemente convencidas de que existe uma única escolha simplista binária: mediação voluntária ou mediação obrigatória. O “modelo de mediação obrigatória com saída (*opt out*) fácil” oferece uma análise mais minuciosa e refinada das possibilidades e parece produzir resultados muito superiores.

Anexo I - Questionário

O objetivo deste brevíssimo questionário é compreender se e em que medida a sua legislação nacional implementou o Artigo 5.2 da Diretiva, segundo o qual:

“A presente Diretiva não afeta a legislação nacional que preveja o recurso obrigatório à mediação ou o sujeite a incentivos ou sanções, quer antes, quer depois do início do processo judicial, desde que tal legislação não impeça as partes de exercerem o seu direito de acesso ao sistema judicial.”

Por favor responda, de forma mais concisa possível, as seguintes perguntas.

1 **O seu país implementou o Artigo 5.2 da Diretiva?**

Caso positivo, por favor descreva brevemente quaisquer “Requisitos Obrigatórios” previstos na legislação nacional ou em regimentos de tribunais, tais como se:

a. antes do processo judicial, as partes são obrigadas a comparecer:

- a.1 apenas a uma sessão informativa de mediação;*
- a.2 a uma mediação;*
- a.3 a uma primeira reunião de mediação, com opção de saída, sem custo.*

b. após o processo judicial ser instaurado, mas antes do julgamento, o tribunal pode exigir que as partes participem de uma mediação caso:

- b.1 todas as partes o requeiram;*
- b.2 uma das partes o requeira; ou*
- b.3 nenhuma das partes o requeira;*
- b.4 todas as partes são se oponham.*

Caso qualquer Requisito Obrigatório relacione-se apenas a certos tipos de disputas (tais como imobiliárias, bancárias etc.) ou a disputas sem valor definido, por favor forneça detalhes.

2 **Por favor explique quaisquer sanções processuais e/ou financeiras que possam existir ou ser impostas por eventual descumprimento de:**

- 2.1 quaisquer Requisitos Obrigatórios (referidos no parágrafo “a” supra); ou*
- 2.2 quaisquer requisitos do tribunal (referidos no parágrafo “b” supra).*

3 **Por favor forneça uma estimativa do percentual de processos cíveis e comerciais na sua jurisdição:**

- 3.1 solucionados por mediação antes da instauração do processo; e*
- 3.2 nos quais não há tentativa de mediar antes da instauração do processo judicial.*

4 **Se você não puder fornecer um percentual específico, por favor indique se poderia estimar que, em cada 100 casos encaminhados diretamente ao Judiciário:**

- 4.1 apenas um é mediado antes da instauração do processo judicial; ou*
- 4.2 mais de um é mediado antes da instauração do processo judicial.*

Isenção de Responsabilidade e Direitos de Autor

O conteúdo deste documento é de responsabilidade exclusiva do autor e quaisquer opiniões nele expressas não necessariamente representam a posição oficial do Parlamento Europeu. Este documento é dirigido aos Membros e à equipe do PE, para uso no trabalho parlamentar. Sua reprodução e tradução para fins não comerciais são autorizadas, desde que com reconhecimento da fonte e sujeito a notificação prévia e envio de cópia ao Parlamento Europeu.

© União Europeia, 2018.

Contato: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Este documento está disponível na internet, em: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

Impressão ISBN 978-92-846-4337-0 | doi: 10.2861/735058 | QA-03-18-468-EN-C
PDF ISBN 978-92-846-4336-3 | doi: 10.2861/222023 | QA-03-18-468-EN-C