

**A CONCILIAÇÃO COMO
MÉTODO JUDICIAL
DE SOLUÇÃO RÁPIDA
E PACÍFICA DE
DESAPROPRIAÇÕES:
A EXPERIÊNCIA DE
GUARULHOS**

Paulo Marcos Rodrigues de Almeida

Resumo: A ocasião de uma mega desapropriação no entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, promovida pela União e pela Infraero (condensada em 348 processos e envolvente de mais de quinhentas famílias em área urbana densamente povoada), foi o ensejo para que a Justiça Federal da 3ª Região revisitasse o procedimento judicial da desapropriação e o humanizasse, buscando a plena concordância prática entre o interesse público perseguido com a desapropriação e o interesse – também público – do tratamento digno, respeitoso e preocupado com o bem estar e o porvir das pessoas atingidas pela desapropriação. O novo procedimento judicial de desapropriação levado a efeito pelos Juizes Federais de Guarulhos permitiu que, dentro de prazo razoável, utilizando-se de modernas técnicas de gestão de processos e de mediação, se obtivesse 100% de acordo nos processos e, sem incidentes, se desse início à desocupação pacífica da área para a imissão definitiva do Poder Público Federal na posse dos imóveis expropriados.

Sumário: Introdução. 1. O Processo de Desapropriação Tradicional. 2. A Desapropriação Pretendida pela Infraero em Guarulhos. 3. Os Problemas da

Desapropriação Pretendida. 4. A Identificação dos Expropriados. 5. A Avaliação Judicial Prévia dos Imóveis. 6. As Audiências de Conciliação. 6.1 A preparação das audiências de conciliação. 6.2 Ciência prévia dos laudos periciais. 6.3. A audiência pública prévia. 6.4. Geração de opções para a negociação: a disponibilização de opção de nova moradia para os expropriados de baixa renda. 6.5. As reuniões prévias com os Espólios dos antigos loteadores. 6.6 As audiências de conciliação em si. 7. Acompanhamento da Desocupação da Área Expropriada. 8. O Novo Modelo de Desapropriação Desenhado pelos Juízes Federais de Guarulhos. Conclusão. Referências.

Introdução

É sintomático que a desapropriação, enquanto instituto jurídico, desperte maior interesse entre administrativistas e constitucionalistas do que entre processualistas. Deveras, o estudo da desapropriação sempre privilegiou mais seu lado de “intervenção do Estado na propriedade privada”, deixando de lado o procedimento judicial por meio do qual tal intervenção se dá. Vale dizer, sempre se emprestou maior prestígio doutrinário – e, por que não dizer, jurisprudencial – à *finalidade* do instituto do que ao seu *modus operandi*.

São de todos conhecidas as clássicas conceituações da desapropriação, como, por exemplo, a de Maria Sylvia Zanella di Pietro, para quem:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.¹

E enquanto avolumam-se as exposições, controvérsias e consensos a respeito dos contornos *materiais* do instituto, seus aspectos *instrumentais* (processuais) são normalmente relegados a capítulos mínimos de obras monográficas ou a citações *en passant* de manuais de direito processual civil, que, por vezes, limitam-se a inventariar regras processuais trazidas pelo Decreto-lei 3.365/41.

1 Direito Administrativo, 23^a ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 159.

Tal postura dos estudiosos se explica, em certa medida, pelo viés indisfarçavelmente autoritário do instituto, que sempre carregou consigo o peso da força irresistível do Estado, que chegaria ao ápice da “agressão” ao indivíduo ao desapossá-lo de um bem de sua propriedade. Sob este aspecto, é mesmo compreensível o esforço de administrativistas e constitucionalistas de bem delinear os *limites* dentro dos quais o Poder Público poderia exercer seu poder expropriatório, atacando um dos direitos mais fundamentais dos cidadãos, o direito à propriedade privada.

Nada obstante, quer nos parecer que, precisamente sob esse viés, os estudiosos e aplicadores do instituto acomodaram-se na convicção de que, estabelecidos os limites *materiais* da desapropriação, o indivíduo expropriado estaria protegido do poder massacrante do Estado. E tal convicção – a experiência demonstra – tem se revelado tragicamente equivocada.

Com efeito, um sem número de desapropriações de imóveis residenciais urbanos, embora atendendo à sua finalidade última de *necessidade ou utilidade pública*, tem acabado por criar graves problemas sociais e urbanos, simplesmente despejando grupos humanos inteiros de suas residências sem lhes proporcionar condições mínimas de reinstalação digna em outro lugar. E isso quando as providências de imissão na posse não se convertem em verdadeiros confrontos entre Poder Público e expropriados, muitas vezes culminando em lamentáveis tragédias.

Some-se a isso a circunstância de que as regras processuais observadas para conduzir os processos judiciais de desapropriação estão condensadas em diploma legislativo idealizado em 1941 (Decreto-lei 3.365/41), em pleno Estado Novo e sob as obscuras luzes da Constituição ditatorial de 1937.² Desnecessário assinalar que muito do procedimento desenhado no período getulista, além de insuperavelmente desatualizado diante dos então inimagináveis avanços do pós-guerra, encontra-se em franco conflito com as posturas humanistas e democráticas cristalizadas pela Constituição Federal de 1988.

Diante desse cenário, a ocasião de uma mega desapropriação no entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, promovida pela

² É curioso notar que a Constituição Federal de 1937, embora mantendo a referência à indenização “prévia”, suprimiu a menção à indenização “justa” (art. 122, n° 14), que constava da Carta Constitucional anterior, de 1934 (art. 113, n° 17).

União e pela Infraero (condensada em 348 processos e envolvente de mais de quinhentas famílias em área urbana densamente povoada), revelou-se a oportunidade perfeita para que a Justiça Federal da 3ª Região *revisitasse* o procedimento judicial da desapropriação e o *humanizasse*, buscando a plena concordância prática entre o interesse público perseguido com a desapropriação e o interesse – também *público* – do tratamento digno, respeitoso e preocupado com o bem-estar e o porvir das pessoas atingidas pela desapropriação.

O presente artigo visa, precisamente, a expor o novo procedimento judicial de desapropriação levado a efeito pelos Juízes Federais de Guarulhos, que, dentro de prazo razoável, utilizando-se de modernas técnicas de gestão de processos e de mediação, permitiram a solução de 337 dos 348 processos³ sem incidentes, dando início à desocupação pacífica da área para a imissão definitiva do Poder Público Federal na posse dos imóveis expropriados.

1. O Processo de Desapropriação Tradicional

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 5º, inciso XXIV, que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. E o Decreto-lei 3.365/41 (que dispõe sobre “desapropriações por utilidade pública”) é tido pela maior parte da doutrina e da jurisprudência, sem grandes questionamentos, como recepcionado pela nova ordem constitucional instalada a partir de 1988.

Os processos de desapropriação tradicionais, assim, observam, no mais das vezes, procedimento uniforme, regulado pelo Decreto-lei 3.365/41 (arts. 11 ss.). O Poder Público ajuíza a ação de desapropriação no foro da situação do imóvel, individualizando a área a ser expropriada e oferecendo um preço pelo imóvel; o réu (que há de ser sempre o *proprietário*, segundo o art. 16 do Decreto-lei 3.365/41), citado, pode concordar com o preço oferecido (caso em que o juiz apenas homologa o acordo: art. 22) ou impugná-lo. No

3 Os 11 processos restantes se referem a 6 redesignações de audiências de conciliação para solução de pendências documentais e 5 redesignações por ausência das partes, que posteriormente foram resolvidos também por acordo.

caso de impugnação, é determinada a avaliação judicial do bem (art. 23) e o processo seguirá conforme o rito ordinário (art. 19).

O art. 15 do Decreto-lei 3.365/41 disciplina os casos de *imissão provisória na posse*, para as hipóteses em que o Poder Público tem urgência no apossamento da área. Nesses casos, o ente expropriante deposita em juízo o valor de sua oferta e é imitado independentemente da citação do réu (art. 15, §1º), postergando-se a avaliação judicial do imóvel e a discussão do valor correto da indenização.

Muito embora o C. Superior Tribunal de Justiça venha entendendo que, mesmo nos casos de *imissão provisória na posse*, é imprescindível uma avaliação *prévia* do bem imóvel, a fim de permitir o *prévio* pagamento do preço *justo*,⁴ a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal inclina-se no sentido de que o art. 15 do Decreto-lei 3.365/41 autoriza justamente o contrário: que se conceda a imediata *imissão na posse* independentemente de avaliação judicial, postecipando-se o contraditório e a fixação do valor correto da indenização.⁵

Peculiaridade sempre lembrada do procedimento judicial das ações de desapropriação diz com a cognição judicial, limitada em sua *extensão* pelo art. 20 do Decreto-lei 3.365/41, que estabelece que “*A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta*”. Assim, nas ações de desapropriação quaisquer outras questões que não vícios processuais ou o preço oferecido deverão ser resolvidas em ação autônoma.

Nesse passo, dúvidas sobre o legítimo proprietário da área expropriada ou sobre a exigibilidade de tributos imobiliários incidentes sobre o bem, por exemplo, haverão de ser resolvidas em ação diversa da desapropriação, *ficando o levantamento do preço pago pelo expropriante condicionado à solução dessas questões* (cfr. Decreto-lei 3.365/41, art. 34). Enquanto isso, o valor da indenização permanece em depósito judicial, até ser reclamado pelo legitimado a levantá-lo, nos termos da decisão proferida na ação judicial pertinente.

⁴ STJ, REsp 181.407/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ 24/04/2005.

⁵ STF, RE 195.586/DF, rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ 26/04/1996 e Súmula 652: “*Não contraria a Constituição o art. 15, §1º, do Decreto-lei 3.365/41 (Lei da Desapropriação por utilidade pública)*”.

Vê-se, assim, que, à luz do Decreto-lei 3.365/41, muito embora seja possível a imissão provisória do Poder Público na posse do bem expropriado, o efetivo ocupante do imóvel – que deverá desocupá-lo imediatamente para o ente expropriante – poderá não receber indenização prévia alguma, ficando o levantamento do preço depositado nos autos até que se resolvam – por “ação autônoma” – eventuais dúvidas sobre o domínio, que se apresentem certidões negativas de tributos imobiliários e que se publiquem os editais para conhecimento de terceiros.

2. A Desapropriação Pretendida pela Infraero em Guarulhos

Desde a inauguração do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, em meados da década de 1980, tinha-se por certa a necessidade de desapropriação de áreas no entorno do aeródromo, seja com vistas à sua oportuna ampliação, seja por questões de segurança. Não obstante, com o passar do tempo, sem que nenhuma providência concreta fosse adotada pelo Poder Público, inúmeras famílias foram se instalando nos bairros ao redor do aeroporto.

Especificamente em relação a dois destes bairros, densamente povoados – Jardim Regina e Jardim Novo Portugal – a Infraero deu início, na década de 2000, a providências efetivas visando à sua desapropriação. No ano de 2009 foi concluída, por empresa particular contratada pela Infraero, avaliação individualizada de cada imóvel a ser desapropriado. Contudo, apenas em setembro de 2011 as ações de desapropriação foram efetivamente ajuizadas no Fórum Federal da Subseção Judiciária de Guarulhos.

Foram ajuizadas 348 ações de desapropriação, distribuídas livremente entre as cinco Varas de competência cível da Subseção. Dessas, cerca de 300 traziam como réus os dois “proprietários” dos imóveis (assim entendidos aqueles que figuravam como tais na matrícula registrada em cartório): dois Espólios dos antigos loteadores da área, já falecidos. E os documentos que acompanhavam a petição inicial faziam menção a *ocupantes* diversos de cada imóvel.

Diante desse quadro e da constatação imediata de que a pura e simples aplicação das regras insertas no Decreto-lei 3.365/41 poderia gerar o caos – jogando as ações de desapropriação em uma tramitação lenta e contraproducente e atirando as famílias a serem expropriadas num vale

de infortúnio e desamparo –, teve início a “releitura” da legislação que disciplina a desapropriação, de molde a desenhar um novo procedimento mais condizente com os valores e princípios postos na Constituição Federal de 1988.

3. Os Problemas da Desapropriação Pretendida

O primeiro problema com que se depararam os Juízes Federais de Guarulhos foi a dispersão das 348 ações de desapropriação por cinco Varas distintas, sob o comando de magistrados diferentes. O potencial de insegurança jurídica e ineficiência dessa situação saltou imediatamente aos olhos, com possíveis “blocos” de desapropriações tramitando em fases diversas, conforme a Vara (muito embora pudessem se referir a imóveis vizinhos), e ficando as partes sujeitas a determinações diversas, conforme o Juiz Federal condutor do processo.

Diante disso, optou-se por solução que, embora pouco comum, nada tinha de extraordinária: os processos seriam todos conduzidos em conjunto por todos os Juízes do Fórum, sendo as decisões tomadas praticamente em regime de colegiado, após discussões sobre o caso. Assim, ainda em novembro de 2011 teve início uma série de reuniões dos Juízes Federais de Guarulhos para discutir os passos a serem adotados de forma uniforme em todos os 348 processos.

Longe de referendar um atentado ao princípio da independência funcional e do livre convencimento, os magistrados federais de Guarulhos entenderam que, diante da peculiaridade do caso, o interesse público reclamava que se tratassem os 348 processos de desapropriação como uma só enorme desapropriação, evitando decisões contraditórias e descompassos na tramitação, fatores que poderiam agravar o drama das famílias a serem expropriadas e tumultuar – quiçá de forma insuperável – a futura desocupação da área.⁶

⁶ Pense-se na situação de dois vizinhos cujos processos de desapropriação caíssem em Varas distintas, uma com tramitação rápida, ágil e objetiva, outra com processamento lento, burocrático e disperso, e cada uma com decisões opostas nos incidentes e requerimentos. A sensação de insegurança jurídica e de injustiça se alastraria por toda a área a ser desapropriada, culminando em descrença e desprestígio para o Poder Judiciário como um todo e possivelmente inviabilizando a desocupação pacífica da área.

Desde o início, então, as decisões tomadas em todos os 348 processos foram previamente debatidas (por vezes em acaloradas discussões) por todos os Juízes presentes no Fórum, com vistas a proporcionar às partes despachos e determinações uniformes, conferindo a certeza de uma tramitação segura e objetiva, independentemente da Vara a que a ação de desapropriação houvesse sido distribuída.

E a primeira decisão tomada “em colegiado” pelos Juízes Federais de Guarulhos foi a de que a melhor solução para as 348 ações de desapropriação seria convidar todos os expropriados para *audiências de conciliação* com a União e a Infraero, com vistas a acertar o valor justo da indenização, a ser paga previamente à imissão na posse.

Mas aí, então, problemas de três ordens surgiram. Primeiro, de legitimação: quem chamar à conciliação, se as ações de desapropriação indicavam como réus apenas os espólios de antigos loteadores? Segundo, de efetividade: com as avaliações unilaterais realizadas pela Infraero desatualizadas já em quase três anos, qual a chance de os expropriados aceitarem um acordo com base no valor ali proposto? Terceiro, de logística: como operacionalizar 348 audiências de conciliação em curto tempo, com a escassez de recursos humanos e materiais da Subseção e a pauta tomada por audiências diárias cíveis e criminais, inúmeras com réus presos?

4. A Identificação dos Expropriados

O primeiro problema, de legitimação, devia-se ao pólo passivo eleito pela Infraero e pela União, consistente no “proprietário” indicado na matrícula dos imóveis (dois *espólios*, em mais de 300 ações). O problema – gravíssimo – era que a área expropriada (Jardins Regina e Novo Portugal) consistia, em sua quase totalidade, em dois loteamentos de fins da década de 1960 e início da década de 1970, que nunca foram integral e regularmente implantados, embora tenham sido desde logo ocupados.

Desse modo, sucederam-se, ao longo dos anos, além das vendas de lotes regulares, vendas *a non domino*, invasões, ocupações irregulares e contratos e mais contratos “de gaveta”, sendo a imensa maioria dos lotes originais fracionada e descaracterizada. A esse panorama se acrescentava a infeliz circunstância de os loteamentos margem um riacho (Córrego Baquirivu), palco de sucessivas invasões e construções precárias, além de se tratar potencialmente de área pública.

Não era possível, assim, simplesmente chamar ao processo, para as audiências de conciliação, os Espólios dos loteadores (cujos herdeiros até mesmo se ignorava), deixando de lado quem efetivamente teria de desocupar a área. Era preciso, mais que tudo, não se ater tanto às desatualizadas matrículas dos imóveis e à letra fria do Decreto 3.365/41.

Era preciso, isto sim, deixar em segundo plano a *propriedade formal* revelada pelo Registro Imobiliário e valorizar a *posse legítima* dos efetivos ocupantes das casas. Se não por outra, pela singela razão de que eles – os possuidores – é que teriam que procurar uma nova residência, precisando, mais que qualquer outro, do valor da indenização.

A solução encontrada foi a realização, por Oficiais de Justiça, de um *Auto de Constatação* em cada um dos imóveis a serem expropriados, a fim de identificar concretamente as pessoas que efetivamente os ocupavam, e a que título os ocupavam (se como proprietários, inquilinos, possuidores, invasores, etc.). Com base nos autos de constatação é que se “congelaria” a área e se determinaria a inclusão das pessoas identificadas no pólo passivo das ações, a fim de permitir que, além dos proprietários formais, todos os possuidores tivessem possibilidade de demonstrar, oportunamente, a legitimidade de sua posse e o conseqüente direito à indenização.

5. A Avaliação Judicial Prévia dos Imóveis

Diante da unilateralidade – e, mais do que isso, de sua desatualização em três anos – das avaliações dos imóveis promovidas pela Infraero em 2009, era imperioso que, antes das audiências de conciliação a serem realizadas em 2012, apurasse-se o efetivo – e atual – valor de mercado dos imóveis, como forma de assegurar aos expropriados que o valor da indenização seria, como manda a Constituição Federal, *justo*. E isso sem descuidar do tempo, porque a Infraero invocava urgência para sua imissão na posse da área.

Foi então nomeada uma “Comissão de Peritos”, composta por cinco engenheiros da confiança dos Juizes Federais de Guarulhos, com experiência em avaliações de imóveis e em desapropriações. A esta Comissão foram atribuídas duas tarefas: a realização de uma “planta genérica de valores”, para subsidiar as avaliações de cada imóvel, e a efetiva visita e avaliação de cada casa a ser desapropriada.

Como forma de otimizar os trabalhos, a área expropriada foi dividida em cinco “regiões”, atribuindo-se cada uma a um perito, independentemente da Vara a que tivesse sido distribuído o respectivo processo. E em abril de 2012 foi fixado um prazo máximo de seis meses para a conclusão das perícias e apresentação dos laudos, o que permitiria o término das avaliações até outubro, mês em que ocorreriam as audiências de conciliação.

Note-se que a determinação de realização de perícias em todos os imóveis a serem expropriados – mesmo havendo avaliação prévia de empresa contratada pela Infraero – não se tratou de mero preciosismo judicial. Em realidade, cuidou-se de mera aplicação prática da *teoria dos jogos* – tão cara aos ambientes de negociação – com a prognose do comportamento dos expropriados nas futuras audiências de conciliação, antevendo-se claramente que, utilizando-se as avaliações *unilaterais e desatualizadas em três anos* do Poder Público, a chance de acordo se reduziria enormemente.

E isso porque os ocupantes dos imóveis – que compreensivelmente desejariam receber o maior valor possível de indenização – certamente iriam discordar do valor oferecido pela Infraero com base em sua avaliação unilateral, requerendo, na própria audiência de conciliação, a realização da perícia judicial, a fim de obter uma avaliação *imparcial* (porque não realizada pelo próprio ente público interessado na desapropriação) e *atualizada*.

Nesse cenário, a não determinação imediata da realização das perícias serviria apenas a atrasar o curso da desapropriação, adiando o inevitável e impedindo a conclusão conjunta de todas as ações ajuizadas, em uma única rodada de audiências de conciliação.

6. As Audiências de Conciliação

Embora representasse solução relativamente óbvia – até mesmo prevista pela legislação de 1941, que estabelece que “*a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente...*” (Decreto-lei 3.365/41, art. 10) – a ideia de realizar audiências de conciliação não era tão fácil de se implementar, dado o número elevado de processos e a necessidade de um desfecho rápido para garantir a imissão na posse ao Poder Público o quanto antes.

De fato, encaixar cerca de setenta audiências de conciliação nas pautas de audiências de cada uma das cinco Varas de Guarulhos, sobrecarregadas

de processos criminais com réus presos e ações previdenciárias com pedidos de benefícios, não era viável. Até mesmo porque acarretaria uma dispersão enorme de energia e recursos (humanos e financeiros) de todas as partes, obrigando, por exemplo, Procuradores Federais, Advogados da União, advogados e Defensores Públicos a acompanhar audiências espalhadas por cinco Varas e em dias dispersos. Era preciso concentrar as audiências num só lugar, num período determinado.

Aproveitando o ensejo da inauguração, na Subseção Judiciária de Guarulhos, da Central de Conciliação, subordinada ao Gabinete da Conciliação do E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, foi urdida a ideia de uma pauta concentrada de audiências, dirigida pela Central de Conciliação, com o apoio logístico de todas as Varas e também do Gabinete da Conciliação no Tribunal e da Central de Conciliação de São Paulo.

Porém, sabido que as audiências de conciliação, em si, são apenas a “cereja do bolo” – a conclusão visível de um longo trabalho prévio quase invisível e silencioso – inúmeras providências preliminares foram necessárias, sempre com vistas à obtenção do máximo de acordos possível, para viabilizar a desocupação pacífica da área.

6.1 A preparação das audiências de conciliação

Para garantir a máxima *efetividade* das audiências de conciliação, era preciso preparar o terreno, antecipando todos os possíveis obstáculos à formalização de um acordo. E essa “preparação do terreno” teve início com inúmeras “reuniões institucionais” entre a Central de Conciliação de Guarulhos e a Infraero, a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública da União e outros órgãos, sempre com apoio do Gabinete da Conciliação do Tribunal e da Central de Conciliação de São Paulo.

Como sabido, as audiências de conciliação no âmbito da Justiça Federal reclamam tratamento um pouco diverso daquele adotado na Justiça Estadual, uma vez que, num dos pólos da ação, sempre estará a Administração Pública Federal, diretamente ou por algum de seus entes descentralizados. Nesse cenário e considerando as naturais amarras legais a que se acha submetido o Poder Público Federal, não basta que se o chame às audiências; é indispensável que se acerte, previamente, em reuniões com os centros de decisão administrativa, os termos e os limites da negociação possível, até

mesmo para que se possa obter eventuais autorizações normativas para a celebração dos acordos.

De outra parte, chegou-se à conclusão de que para tranquilizar os expropriados – já há anos convivendo com a incerteza da desapropriação sempre anunciada – era preciso lhes dar o máximo possível de *informação*, para que também eles se preparassem adequadamente para as audiências de conciliação e para a inescapável mudança que se abateria sobre a vida de cada um deles, com o inevitável abandono de suas casas e a procura de uma nova residência.

Optou-se, assim, por duas providências básicas (que, ao fim e ao cabo, revelaram-se talvez as mais importantes para o sucesso das audiências de conciliação): (i) os expropriados receberiam o convite para as audiências de conciliação acompanhado dos laudos periciais de seus imóveis; (ii) seria realizada uma *audiência pública prévia*, aberta a todos os expropriados, ocasião em que seriam explicados os procedimentos das ações de desapropriação e respondidas as dúvidas dos moradores atingidos.

6.2 Ciência prévia dos laudos periciais

A primeira providência – intimação acompanhada do laudo pericial – se justificava por um prognóstico simples. Dar ciência dos laudos periciais aos expropriados e seus defensores apenas no momento das audiências de conciliação significaria a completa inviabilização de acordos naquele momento, pela singela razão de que os expropriados precisariam de tempo para ler com cuidado os laudos e apontar eventuais imprecisões ou inconsistências.

Mais do que isso, era de todo recomendável que os expropriados tivessem oportunidade de conferir o acerto dos laudos periciais dentro de suas próprias casas, onde poderiam cotejar as descrições e apontamentos dos peritos judiciais com a realidade de suas residências, formando já uma convicção prévia dos erros e acertos das avaliações, que os auxiliaria nas negociações a respeito do preço durante as audiências de conciliação.

Essa, precisamente, a razão pela qual as audiências de conciliação foram designadas – já desde fevereiro de 2012 – para o mês de outubro do mesmo ano, respeitando o prazo máximo de seis meses para conclusão das perícias e ainda viabilizando as providências necessárias de intimação tempestiva de mais de quinhentas famílias.

6.3 A audiência pública prévia

Como sabem todos que já participaram de uma audiência de conciliação, o início de cada audiência (tecnicamente bem conduzida, entenda-se) é reservado ao que se convencionou chamar de “*discurso de abertura*” do conciliador, ato/técnica pelo qual o conciliador não só se apresenta às partes, como também lhes presta todas as informações necessárias à efetiva participação de todos na negociação que se inicia.

É nesse “discurso de abertura” que o conciliador, a um só tempo: (i) se impõe naturalmente como mediador neutro das partes, merecedor de sua confiança e respeito; (ii) expõe qual a matéria posta para discussão das partes; (iii) fixa os termos em que deve dar-se essa discussão; e (iv) esclarece a forma de participação de cada uma das partes, destacando o respeito e a cooperação que delas se espera.

Contudo, em se tratando de mais de 340 complexas audiências de conciliação, muitas delas a realizar-se simultaneamente⁷ e em clima tenso (por envolver a perda do lar), a realização do “discurso de abertura” poderia restar seriamente comprometida, seja pela falta de informações (e natural receio) da desapropriação de que se ressentiam os expropriados, seja pelo potencial de multiplicação de dúvidas e questionamentos que poderiam surgir em cada uma das mesas de audiências.

Mais do que isso, sabem os conciliadores experimentados que em toda audiência de conciliação sensível (em que se põem em jogo interesses vitais dos envolvidos – como, *e.g.*, a moradia), o início é particularmente tenso, devendo-se conceder à parte adversária do Poder Público oportunidade e tempo suficiente para manifestação de eventuais queixas, descontentamentos e até mesmo inconformismos e indignações, não só como forma de consideração pessoal e garantia do exercício da cidadania plena, mas também como técnica de distensionamento e de reaproximação das partes.

Trata-se, no jargão dos conciliadores da Justiça Federal, da “sessão de descarrego” inicial, que, em maior ou menor medida, praticamente todas as audiências de conciliação com a Administração Federal apresentam. Tal oportunidade inicial para essa manifestação quase visceral da parte que

⁷ Como se verá abaixo.

enfrenta o Poder Público em juízo permite a liberação de tensões e estabelece, naturalmente, um ambiente de calma e tranquilidade para a continuidade da audiência de conciliação. O cidadão, por assim dizer, sente-se finalmente ouvido e respeitado, e, aliviado, eleva sua confiança no potencial benéfico de um acordo.

Nesse contexto é que a segunda providência preliminar às audiências de conciliação – a audiência pública – revelou-se, a um só tempo, a mais complexa e a mais importante iniciativa da Justiça Federal de Guarulhos visando à solução consensual e pacífica das ações de desapropriação ajuizadas pela Infraero, que, como já assinalado, atingiam centenas de famílias. Famílias essas que há anos viviam na incerteza do que estava por vir e que, por isso mesmo, tendiam a exaltações de toda ordem ao primeiro contato com os procedimentos judiciais de desapropriação.

O que se pensou foi, precisamente, em *antecipar* o “discurso de abertura” e a oportunidade para questionamentos e lamentações dos expropriados, de modo a permitir que, ultrapassado esse momento inicial de tensão e desassossego, chegassem as partes às audiências de conciliação já com o espírito leve e predisposto à discussão elevada e ao acordo.

A audiência pública foi realizada em 1º de setembro de 2012 (quarenta e cinco dias antes das audiências de conciliação, que ocorreram entre os dias 15 e 26 de outubro de 2012) e foi organizada pela Central de Conciliação de Guarulhos, contando com a colaboração de inúmeros parceiros.

Em primeiro lugar, foi obtido espaço próximo à área expropriada, para evitar grandes deslocamentos dos expropriados e garantir máxima participação na audiência. Com efeito, a Prefeitura Municipal de Guarulhos cedeu o uso de Teatro de escola municipal em bairro vizinho durante um sábado, permitindo o comparecimento de quase quinhentas pessoas, em dois períodos, um pela manhã (10h às 13h), outro pela tarde (14h às 17h).

Em segundo lugar, a empresa concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (*GRU Airport*, que recentemente iniciara os trâmites para assumir definitivamente a operação do aeroporto) foi convidada a participar da organização do evento, dado seu inegável interesse na rápida solução da desapropriação. A concessionária prontamente aceitou e

providenciou todo o apoio logístico para a audiência, entregando os convites aos moradores e cedendo recepcionistas e atendentes para o Teatro.⁸

Ainda, foi obtido apoio da Polícia Militar e da Guarda Civil de Guarulhos para a segurança da audiência pública, sob a coordenação dos Agentes de Segurança da Justiça Federal. O fato de não se ter registrado um único incidente sequer, em evento que reuniu mais de quinhentas pessoas em lugar fechado, em clima potencialmente tenso, deve-se, sem dúvida alguma, à preparação e ao cuidado dos encarregados pela segurança, os Agentes da Justiça Federal à frente.

Por fim, o autor destas linhas, Juiz Federal Coordenador da Central de Conciliação de Guarulhos, compareceu à audiência pública em nome da Justiça Federal, inicialmente expondo, em cada um dos períodos, os procedimentos judiciais da desapropriação, e depois respondendo a todas as dúvidas e questionamentos dos expropriados presentes, fossem quais fossem.

Com efeito, após uma exposição de cerca de vinte minutos sobre a desapropriação em si (do que se tratava, quais seus contornos legais e suas etapas, o papel do Poder Judiciário Federal, etc.), os microfones foram abertos por mais de duas horas às mais diversas perguntas dos moradores da área expropriada. Os questionamentos, muito pertinentes, iam desde o porquê de ser obrigatória a saída das casas, passando pelos valores da indenização a ser paga e chegando até pormenores antes impensados, como a situação de moradores de pequenos e precários barracos que receberiam indenizações ínfimas e de famílias com crianças com deficiência que precisariam encontrar novas escolas, creches e transporte apropriado fora do bairro expropriado.

A experiência da audiência pública, assim, acabou por cumprir dois papéis da mais fundamental importância para o sucesso das audiências de conciliação que se avizinhavam. De um lado, permitiu que se descobrissem problemas pontuais de inúmeros expropriados e se antecipassem as possíveis soluções, aumentando consideravelmente, ante o leque de opções criado, as chances de acordo.

De outro lado, a visita da Justiça Federal à comunidade expropriada, com uma grande e bem cuidada estrutura adrede preparada,

⁸ Esta, aliás, foi a primeira de várias parcerias da Central de Conciliação de Guarulhos com a nova concessionária do aeroporto, como se verá abaixo.

e com o comparecimento pessoal de um magistrado federal para responder as dúvidas dos interessados, teve por efeito revitalizar e fortalecer os laços de respeito e confiança da população em relação ao Poder Judiciário, que então lhes pareceu menos frio, distante e impessoal. Viu-se ali, claramente, o envaidecimento das pessoas enquanto cidadãs, sentindo-se prestigiadas, respeitadas e protegidas por uma instituição pública.

Esse reviver do espírito público dos envolvidos (*empowerment*), ainda que em escala ínfima, talvez tenha sido o legado mais positivo da intervenção da Justiça Federal na desapropriação do entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

6.4 Geração de opções para a negociação: a disponibilização de opção de nova moradia para os expropriados de baixa renda

Uma das etapas fundamentais de qualquer processo de negociação bem sucedido (tomando-se por base um modelo de negociação baseado em *princípios*, e não em *posições*, na linha defendida pela Escola de Negociação da Universidade de Harvard)⁹, é a *geração de opções*. É ela que permite, diante dos problemas levantados pelas partes, encontrar soluções alternativas que removam ou superem os obstáculos encontrados ao acordo pretendido.

No caso da desapropriação de Guarulhos, pareceu claro à Central de Conciliação, após a audiência pública, que, não obstante todo o esforço empreendido, muitos dos expropriados não teriam o menor horizonte de nova moradia digna, dado o possível valor irrisório de suas indenizações (caso, *e.g.*, de barracos precaríssimos instalados em palafitas sobre o córrego).

Deveras, corria-se o risco de simplesmente transferir de endereço um grave problema social e urbano, privando pessoas já privadas de quase tudo do único bem que, a muito custo conseguiram constituir. Vislumbrou-se, então, que não bastava ensejar o “devido processo legal” nas desapropriações. Era preciso auxiliar os hipossuficientes que seriam desalojados a conseguir uma nova moradia digna.

Diante dessa constatação, foram realizadas novas “reuniões institucionais” entre a Central de Conciliação de Guarulhos, a Infraero, a

⁹ Cf. FISHER, Roger; URY, William L.; PATTON, Bruce. *Getting to Yes: negotiating agreement without giving in*. Cambridge: Penguin Books, 2011, *passim*.

União, a Caixa Econômica Federal, a *GRU Airport* e a Prefeitura Municipal de Guarulhos, com vistas a viabilizar a reacomodação rápida e digna das famílias que, fosse pelo baixo valor das indenizações, fosse por outras circunstâncias, não pudessem obter uma nova residência por si sós.

Dessas “reuniões institucionais” surgiu iniciativa quiçá inédita, consubstanciada em parceria intermediada pela Justiça Federal entre o Governo Federal, a Caixa Econômica Federal, a *GRU Airport* e a Prefeitura de Guarulhos: seriam disponibilizados, especialmente para as pessoas de baixa renda atingidas pela desapropriação, 100 unidades do programa habitacional federal “Minha Casa, Minha Vida”, em empreendimento próximo já em vias de conclusão (“Residencial Esplanada”).

Segundo os termos pactuados, os expropriados de baixa renda (assim entendidos, inicialmente, aqueles com renda bruta familiar inferior a R\$ 1.600,00) poderiam adquirir uma unidade do programa habitacional (de custo aproximado de R\$ 80.000,00) utilizando-se de sua indenização. E caso o valor da indenização fosse inferior, a nova Concessionária do Aeroporto (a *GRU Airport*) integralizaria a diferença, permitindo a quitação do imóvel e a aquisição da propriedade pelo expropriado, imediatamente, sem necessidade de pagamentos posteriores.

Com essa oportunidade de moradia definida, mesmo os expropriados cujos imóveis fossem muito modestos, com valor de indenização baixo, poderiam deixar a área desapropriada e constituir nova residência em lugar digno e com título de propriedade, circunstância que, sem dúvida nenhuma, serviria de estímulo a mais à formalização de um acordo nas ações de desapropriação.

Tal opção, conquanto não obrigatória e mera sugestão aos expropriados elegíveis, representava, sem dúvida nenhuma, uma alternativa concreta e viável para o drama daqueles cuja indenização não alcançasse valor suficiente para aquisição de nova moradia. E como tal, permitiria a formalização do acordo quanto ao valor do imóvel apurado em perícia e à indenização oferecida, caso a falta de perspectiva de um novo lar fosse o único entrave.

6.5 As reuniões prévias com os Espólios dos antigos loteadores

Um problema final a resolver, antes das audiências de conciliação, foi a identificação e localização dos herdeiros dos antigos loteadores da área desapropriada, que como proprietários formais de parte da área expropriada (porque assim constantes do registro de imóveis), teriam direito, em tese, a parte das indenizações.

Com relação a um dos loteadores falecidos, a Infraero logrou localizar os herdeiros, que foram incluídos no pólo passivo da ação e chamados para uma reunião prévia na Central de Conciliação, para oferecimento de informações quanto aos procedimentos judiciais de desapropriação, nos mesmos moldes da audiência pública realizada com os efetivos moradores da área.

Com relação ao segundo loteador falecido, contudo, se obteve apenas a informação de que sua única herdeira estaria morando na Colômbia. Após inúmeras diligências, a herdeira foi encontrada e contactada, tendo enviado por meio eletrônico uma procuração para constituir um advogado exclusivamente para as audiências de conciliação, com orientação expressa de que não tinha interesse em indenização alguma de imóveis ocupados, apenas de terrenos sem edificações e moradores.

Com todos os preparativos concluídos, e todos os intervenientes informados de como se desenvolveriam as audiências de conciliação, chegava a hora, finalmente – após quase doze meses de cuidadosa preparação –, da “cereja do bolo”, as audiências em si.

6.6 As audiências de conciliação em si

Como se depreende de todo o exposto até aqui, as audiências de conciliação foram simplesmente a conclusão natural de um longo caminho de silenciosa e cuidadosa preparação. Foi utilizado o Plenário do Júri do Fórum Federal de Guarulhos para a montagem de doze mesas de audiências, que ocorreriam simultaneamente em três horários, à tarde. Assim, com trinta e seis audiências diárias, puderam concluir-se os 348 processos em dez dias (ressalvados os onze casos de redesignação, concluídos em seguida).

Cada mesa de audiência contava com um servidor da Justiça Federal, encarregado de redigir o termo de audiência; um conciliador da Justiça Federal treinado em aulas preparatórias pelos Juízes Federais

Coordenador e Coordenador-Adjunto da Central de Conciliação de Guarulhos e experimentado em audiências de conciliação anteriores, de outras demandas; um advogado da União; um Procurador e um preposto da Infraero; e um Defensor Público Federal para os desassistidos. Havia, ainda, conforme o dia, um ou dois peritos integrantes da Comissão de Peritos de plantão, para solucionar eventuais dúvidas ou contestações aos laudos judiciais.

Além disso, a Central de Conciliação de Guarulhos contou com o apoio dos servidores de todas as Varas, da Desembargadora Federal Coordenadora do Gabinete da Conciliação do Tribunal (Dra. Daldice Santana) – que compareceu pessoalmente para participar das audiências de conciliação –, de Juízes de São Paulo e Campo Grande e de servidores da Central de Conciliação de São Paulo.

Nas audiências de conciliação, as negociações eram orientadas, de regra, pela limitação à cognição judicial nas ações de desapropriação: as discussões deveriam se ater ao *valor da indenização* (Decreto-lei 3.365/41, art. 20). Destarte, dúvidas fundadas quanto ao domínio ou quanto à exigibilidade de tributos imobiliários incidentes sobre os imóveis haveriam de ser resolvidas posteriormente, ficando eventuais parcelas *controversas* das indenizações retidas nos autos.

Não obstante, foram inúmeros os casos de “inventários” realizados na própria audiência de conciliação entre partes maiores e capazes, diante do falecimento de alguns dos proprietários dos imóveis. Muitos foram os acordos entre sucessores na posse do bem, a respeito da propriedade de construções, terrenos, de saldos a pagar de contratos de compra e venda antecedentes, etc. Até mesmo “justificações de posse”, por testemunhas, ocorreram. Providências aparentemente “heterodoxas”, mas que encontraram palco apropriado no ambiente informal e acolhedor das audiências de conciliação.

Não por outra razão, no período de 15 a 26 de outubro, as audiências de conciliação das desapropriações tinham início às 13h30 e se estendiam até às 22h, chegando uma delas a terminar às 23h30. Neste particular, de se ressaltar nova parceria com a Concessionária do Aeroporto, que forneceu lanches durante todos os dias para todos os presentes e ainda disponibilizou uma “recreadora infantil” para entreter as crianças presentes, em recinto especialmente preparado para elas, enquanto seus pais participavam das audiências.

Também os termos das audiências foram preparados especialmente para a ocasião, com algumas partes “padrão” (para maior agilidade de elaboração) e uma parte especial denominada “considerações das partes”, em que se apontavam tudo o que de relevante tivesse sido discutido na mesa de negociação e que fosse útil para a exata compreensão do acordo firmado, notadamente quanto aos legitimados a receber a indenização.

De outra parte, para viabilizar a desocupação rápida da área, permitindo, ao mesmo tempo, que os expropriados tivessem condições de encontrar um novo lugar para morar, foi estabelecido em todos os acordos que o prazo de imissão na posse em favor do Poder Público seria de 90 dias, que somente começariam a contar a partir do efetivo depósito do valor da indenização pela Infraero (o que garantiria o pagamento *prévio* da indenização, como exige a Constituição).

Ainda, para superar exigência legal¹⁰ que poderia inviabilizar todo o esforço empreendido (por implicar o impedimento do levantamento das indenizações pela não apresentação de certidões negativas de débitos ou pelo atraso na publicação de editais), foi obtido da Prefeitura Municipal de Guarulhos – não senão após muito esforço – o compromisso de apurar e indicar, em cada audiência, os valores eventualmente pendentes de IPTU sobre os imóveis desapropriados. Os valores não identificados e tempestivamente informados nos autos pelo Fisco Municipal seriam objeto de cobrança posterior pelas vias próprias.

Tal medida – claramente em contraste com a letra fria do art. 34 do Decreto-lei 3.365/41 – representou, aos olhos dos Juízes Federais de Guarulhos, mera *atualização constitucional*, pela via da *interpretação*, do diploma legislativo vazado no período ditatorial do Estado Novo, entendendo-se que, após a Constituição de 1988, os interesses meramente tributários do Fisco não poderiam sobrepujar o direito constitucionalmente assegurado aos expropriados de receber uma indenização justa e *prévia*.

Por fim, a última medida adotada com vistas à otimização do procedimento judicial da desapropriação foi a determinação de publicação de editais (para conhecimento de terceiros) no dia imediatamente subsequente ao das audiências realizadas, a fim de evitar qualquer atraso ulterior.

10 · Decreto-lei 3.365/41, art. 34.

Todo o caminho percorrido, desde as primeiras reuniões entre os Juízes Federais de Guarulhos até a última audiência de conciliação, permitiu que fosse alcançada a marca histórica – e, por que não admitir, inesperada – de 100% de acordos.¹¹ O esforço concentrado rendeu, inclusive, a visita ilustre do eminente Presidente do E. Tribunal Regional da 3ª Região, que fez questão de comparecer no último dia de audiências para cumprimentar pessoalmente os Juízes, servidores e demais envolvidos na empreitada.¹²

7. Acompanhamento da Desocupação da Área Expropriada

Finalizado o período de audiências, ainda assim a Central de Conciliação de Guarulhos não deu por encerrado seu trabalho, dado que, desde o início, a preocupação central dos Juízes Federais era com a desocupação pacífica da área, havendo ainda o compromisso assumido com a realocação das famílias que optassem pela aquisição de unidades do programa “Minha Casa, Minha Vida”. Para responder a tais preocupações, a Central de Conciliação de Guarulhos empreendeu nova parceria com a Concessionária do Aeroporto (*GRU Airport*), visando ao acompanhamento da desocupação da área expropriada.

Com efeito, a *GRU Airport* contratou assistentes sociais e estabeleceu uma “base de operações” nos bairros desapropriados, na primeira casa desocupada. Dali, acompanhou dia a dia a desocupação da área, prestando toda sorte de auxílio aos expropriados em suas providências de mudança e transmitindo à Central de Conciliação de Guarulhos eventuais dúvidas ou problemas verificados. Também houve atuação intensa da Central de Conciliação junto à Caixa Econômica Federal e à Prefeitura Municipal de Guarulhos, com vistas a garantir a entrega tempestiva das unidades do “Residencial Esplanada” aos optantes do programa de habitação federal.

Tais atividades “pós-conciliação” se estenderam do fim das audiências de conciliação (outubro de 2012) até meados do segundo semestre

11 Os 100% se referem às 337 audiências finalizadas; dos 11 processos faltantes, houve redesignação de audiências em 6 para solução de pendências documentais e em 5 por conta de ausência das partes, todos resolvidos posteriormente também pela via consensual.

12 Confira-se, a propósito, a matéria produzida pela Assessoria de Imprensa do E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no site do Tribunal.

de 2013, quando, finalmente entregue o empreendimento habitacional pelo Governo Federal, as últimas sessenta famílias puderam deixar a área expropriada, que, já inteiramente limpa e cercada (tendo as demolições das casas acontecido gradativamente, conforme os moradores deixavam a área), foi definitivamente entregue ao Poder Público Federal.

8. O Novo Modelo de Desapropriação Desenhado pelos Juízes Federais de Guarulhos

Visto o quanto exposto até aqui, é possível, em síntese, sistematizar as providências adotadas pelos Juízes Federais de Guarulhos na condução das ações de desapropriação dos bairros Jardim Novo Portugal e Jardim Regina, no entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP. Tais providências, bem se nota, buscaram “atualizar” os termos do Decreto-lei 3.365/41, compatibilizando-o com a nova ordem constitucional vigente e proporcionando o alcance do fim último da jurisdição: a realização da justiça.

Temos assim, como novo procedimento – judicial e extrajudicial – sugerido, o seguinte:

1) *Condução uniforme dos processos*: diante da pulverização da desapropriação em inúmeros processos e havendo mais de uma Vara na Subseção, impõe-se a condução uniforme e harmônica de todos os processos, observando os Juízes Federais competentes, sempre, o diálogo e o acatamento de posições majoritárias, inspirando-se no princípio da colegialidade;

2) *Constatação dos efetivos moradores*: havendo dúvida sobre os efetivos possuidores dos imóveis a serem desapropriados ou cuidando-se de área irregular ou invadida, é de rigor a realização de auto de constatação por Oficiais de Justiça, para permitir a identificação dos concretos ocupantes dos imóveis, que, ao cabo, serão as pessoas que terão de deixar suas residências;

3) *Realização de perícia prévia*: muito embora não haja impedimento a que o expropriado aceite, desde logo, o preço oferecido pelo ente expropriante na petição inicial, a realização de perícia prévia oficial elimina em grande parte a possibilidade de contestação do valor da indenização, sendo naturalmente reconhecida maior *justiça* no valor fixado pelo perito judicial do que no valor unilateralmente apurado pelo Poder Público; neste particular, emerge com importância ainda maior a condução uniforme e concatenada de todos os processos de desapropriação

eventualmente pulverizados, otimizando o trabalho dos peritos e evitando tramitações descompassadas e avaliações contraditórias.

4) *Realização de Audiência Pública prévia*: a realização de audiência pública prévia é de fundamental importância, por várias razões. A uma, tranquiliza a população atingida pela desapropriação, oferecendo-lhe informações seguras (e absolutamente confiáveis, visto que fornecidas por um Juiz Federal) a respeito dos passos da ação de desapropriação. A duas, permite resolver, de forma concentrada, inúmeras dúvidas dos expropriados, evitando a pulverização de perguntas repetidas nas futuras audiências de conciliação (sendo certo que a dúvida de um expropriado com certeza será de alguns de seus vizinhos). Por fim, mas não menos importante, a audiência pública enseja a aproximação da Justiça Federal dos cidadãos, movimento que, ao mesmo tempo em que prestigia e valoriza o cidadão, traz prestígio e valorização do Poder Judiciário no meio social.

5) *Realização de Reuniões Institucionais prévias com o Poder Público*: nenhuma audiência de conciliação é produtora, no âmbito federal (em que sempre aparecerá o Poder Público num dos pólos da demanda), se não forem acertados os termos e os limites da negociação previamente com o Poder Público. *A fortiori* quando se cuida de desapropriação. É preciso acertar detalhes da participação do ente expropriante nas audiências, como número de advogados, procuradores e prepostos, o perfil adequado desses servidores (para o ambiente da conciliação), poderes de negociação, estrutura das propostas de acordo, exigências especiais, etc. Previamente examinados e discutidos com os representantes do Poder Público todos os detalhes das audiências de conciliação, reduz-se consideravelmente os focos de atrito e tensão no momento das audiências, preservando o clima adequado para a conversa franca e amistosa entre as partes.

6) *Designação de Audiências de Conciliação concentradas*: como demonstrado pela experiência de Guarulhos, o caminho mais adequado para a solução rápida e sem maiores incidentes das ações de desapropriação é a via conciliatória. Não basta, contudo, simplesmente chamar as partes à sala de audiências da Vara e insistir num acordo. É preciso que: (i) sejam reunidos todos os processos em uma pauta concentrada de audiências, o que permitirá a concentração de esforços de todos os envolvidos, otimizando os trabalhos; (ii) valer-se das modernas técnicas de negociação e conciliação endossadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Gabinete da Conciliação do E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, se possível com o auxílio de

conciliadores leigos treinados; (iii) redigir termos de audiência *padrão*, mas com abertura suficiente para as inescapáveis adaptações de cada caso concreto; (iv) proporcionar acolhimento adequado a todos os possíveis visitantes do Fórum nas audiências, como, por exemplo, recreadores infantis, socorro médico para emergências, acesso especial para portadores de necessidades especiais, etc.; (v) antecipar possíveis empecilhos à conciliação (como, e.g., a ausência de perspectiva de obter nova residência, diante do baixo valor da indenização) e buscar parceiros, dentro e fora da Justiça Federal, para superá-los. A experiência de Guarulhos demonstrou claramente que, com a dose certa de entusiasmo, persuasão e insistência, não há óbice insuperável nem parceiro inalcançável.

7) *Acompanhamento posterior da desocupação*: com ou sem a realização de acordos, a parte mais sensível da desapropriação será sempre a desocupação da área, principalmente quando determinada a imissão imediata na posse. É fundamental, pois, que os expropriados continuem a se sentir amparados e protegidos pela Justiça Federal, evitando-se a sensação de abandono após “resolvido o problema da Justiça”. Impõe-se aqui, então, com vigor ainda maior, a necessidade de buscar parcerias com o ente expropriante, com o Poder Público Municipal ou outras entidades interessadas, visando a prestar auxílio àqueles que precisarem e a acompanhar continuamente a desocupação, até mesmo para evitar que a área desocupada seja invadida e reclame, ao final, a utilização de força policial.

Conclusão

Muito embora algumas das providências adotadas pelos Juizes Federais de Guarulhos na condução das ações de desapropriação do entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP não sejam inéditas¹³ – mormente se consideradas isoladamente –, o tratamento previamente *estudado, discutido e sistematizado* permite depreender, da experiência bem sucedida, um novo “modelo de desapropriação”, que bem poderia ser observado em todas as ações de desapropriação de imóveis residenciais urbanos ajuizadas na Justiça Federal. Aliás, bem examinadas, algumas providências poderiam até mesmo ser incorporadas à legislação, atualizando o Decreto-lei 3.365/41

13 Há notícia de desapropriações que se valeram de técnicas e iniciativas semelhantes na Justiça Federal em Porto Alegre e Florianópolis.

e colocando-o a serviço dos valores e princípios postos na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a conciliação e suas técnicas (com todos os preparativos que antecedem e as providências que se seguem às audiências em si) consubstanciam o método mais adequado para a solução rápida e pacífica de desapropriações em massa, permitindo que as desocupações aconteçam sempre de forma pacífica e sem traumas sociais, conciliando os imperativos de desenvolvimento do país com o respeito à dignidade de seus cidadãos.

É como disse o eminente Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Desembargador Federal Newton de Lucca, em sua visita ao último dia de audiências de conciliação em Guarulhos, recordando a clássica representação da deusa Themis com a espada e a balança: a Justiça, quando promove a conciliação, deita sua espada no chão e entrega a balança às partes, para que elas mesmas decidam o que entendem ser mais justo para elas. Que justiça maior pode haver?

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Trad. Carlos Alberto de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

- CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. "Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais". In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (coord.). *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 5ª ed. São Paulo: Dialética, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. *Direito administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DWORKING, Ronald. *Uma questão de princípio*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FISHER, Roger; URY, William L.; PATTON, Bruce. *Getting to Yes: negotiating agreement without giving in*. Cambridge: Penguin Books, 2011.
- FRANÇA, Rubens Limongi. *Manual prático das desapropriações*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1973.
- FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- JEMOLO, Arturo Carlo. *Che cos'è la costituzione*. Roma: Donzelli Editore, 2008.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. Trad. de José Lamago da 6ª ed. alemã, 1991.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- NOGUEIRA, Antonio de Pádua Ferraz. *Desapropriação e urbanismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Reimpressão da edição original de 1971. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1955.

STUMM, Raquel Denize. *Princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1995.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Tutela jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo, DPJ Editora, 2006.