

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE DE DIREITO

Departamento de Direito Processual

Disciplina: DPC 524 - O Poder Público em Juízo

Professora Doutora Susana Henriques da Costa

Seminário: Câmaras de conciliação e mediação públicas

A adoção de mecanismos consensuais de solução de conflitos na Justiça Federal:

Como já visto anteriormente, o Poder Público é responsável por grande parte dos processos que tramitam no judiciário (ver, nesse sentido, o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça). Nesse contexto, uma série de medidas vem sendo adotadas para lidar com esse cenário de litigiosidade: ao lado das técnicas processuais e do aprimoramento da gestão voltada à melhor administração da Justiça, surgem também incentivos à utilização de formas consensuais de solução de conflitos.

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça foi responsável pela adoção de inúmeras políticas voltadas ao incentivo da prática da mediação e da conciliação como mecanismos de solução de disputas, culminando na edição da Resolução n. 125 do CNJ, a qual instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, assegurando a prática da mediação e da conciliação no território nacional, criando uma disciplina mínima e uniforme para viabilizar a prática dos meios consensuais no Poder Judiciário.

No âmbito da Justiça Federal, é possível dizer que o início da conciliação, como prática rotineira e organizada remonta ao ano de 2002, em processos relativos ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) vinculados à Subseção Judiciária de Maringá, PR.

Também no âmbito da 3ª Região, por meio da Resolução n. 258 de 2004, do Conselho de Administração do Tribunal (CATRF3R), foi implantado como projeto-piloto o Programa de Conciliação, com o objetivo de celebrar acordos relativos ao Sistema Financeiro de Habitação em processos que tivessem como parte a Caixa Econômica Federal.

Cumprido destacar, entretanto, as particularidades existentes nos mecanismos adequados de solução de conflitos na justiça federal.

Em primeiro lugar, destaca-se que, na enorme maioria dos casos, há a presença de um ente público federal (*litigante mais do que habitual*) em um dos polos da demanda (CF, art. 109, incs. I, II e VIII). E, também como regra geral, o outro polo é ocupado por particular (tais como o segurado que quer receber um benefício, o mutuário que pretende revisar o financiamento que obteve ou o executado de uma dívida fiscal).¹

Assim sendo, nota-se que a regra é a litigância repetitiva, e a presença constante do ente público em um dos polos se contrapõe à presença ocasional do particular em outro. Repetitivo é apenas um dos litigantes envolvidos.

Não se pode olvidar que a presença de um grande litigante acaba por impactar na “balança de forças” do litígio, mas tal fato não impede a adoção de mecanismos consensuais para a solução do conflito, a despeito das vantagens do *repeat player*.² O que deve existir, porém, é uma adequação da forma como é adotado o instrumento de solução adequada de conflitos, de modo a reconhecer as características próprias do conflito existente e das partes envolvidas.

¹- Cabe ressaltar, porém, que há situações que se afastam desse modelo, tais como a utilização de mecanismos consensuais para a solução de conflitos entre órgãos da própria Administração Pública, ou ainda da utilização de conciliação em ações coletivas.

²- Nesse sentido, há várias experiências para a implantação de conciliação na Justiça Federal, envolvendo: (a) o Sistema Financeiro de Habitação; (b) contratos bancários diversos; (c) questões previdenciárias; (d) saúde; (e) danos morais; (f) desapropriações; (g) débitos tributários da Fazenda Nacional; (h) Débitos tributários de Conselhos de Fiscalização Profissional; (i) Servidores Públicos Federais.

Embora o uso dos meios consensuais com o Poder Público tenha ganhado relevância nos últimos tempos, há ainda alguns focos de resistência, tendo sido identificadas as barreiras mais comumente mencionadas à autocomposição pela Administração: (a) as restrições orçamentárias; (b) as responsabilidades do gestor público, sob a égide das leis de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; (c) a indisponibilidade do bem/interesse público; (d) a inafastabilidade da jurisdição; (e) o princípio da legalidade (inexistência de autorização legal) e (f) princípio da isonomia (aplicação do acordo a casos idênticos, quer estejam ou não judicializados).³

Diante desse contexto, o mediador ou conciliador que for atuar no contexto da Justiça Federal deve ser capacitado e conhecer as peculiaridades que envolvem os conflitos e partes que atuam nesta Justiça, capacitação que deve envolver o conhecimento, ainda que simplificado, da competência da Justiça Federal, dos tipos de conflito, do modo como determinadas ferramentas e técnicas de mediação podem ou não ser utilizadas no contexto específico da Justiça Federal, dentre outros.

A conciliação como método judicial de solução pacífica em ações de desapropriações: Experiência de Guarulhos

Diversas desapropriações de imóveis residenciais urbanos, embora atendendo à sua finalidade última de necessidade ou utilidade pública, têm 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, algumas vezes culminando em lamentáveis tragédias.

³- Que podem ser resumidos, portanto, em 4 obstáculos: princípio da legalidade, princípio da isonomia, equilíbrio de poder e indisponibilidade do interesse público.

Diante desse cenário, por conta de uma grande desapropriação no entorno do Aeroporto Internacional de Guarulhos (promovida pela União e pela Infraero), condensada em 348 processos e envolvendo mais de 500 famílias, os Juízes Federais de Guarulhos passaram a utilizar técnicas de gestão de processos e mediação para a resolução adequada desses conflitos.

O primeiro obstáculo enfrentado foi a dispersão das 348 ações de desapropriação por cinco varas distintas, sob comando de magistrados diferentes. Diante disso, optou-se por determinar que os processos seriam conduzidos em conjunto por todos os Juízes do Fórum, sendo as decisões tomadas praticamente em regime de colegiado, após discussões sobre os casos.

Esse “*colegiado*” decidiu convidar todos os expropriados para a realização de audiências de conciliação. E três problemas imediatamente surgiram para serem contornados.

O primeiro deles dizia respeito a quem chamar para a conciliação, na medida em que a Infraero e a União indicaram no polo passivo das ações o proprietário indicado na matrícula dos imóveis – apenas dois espólios, em mais de 300 ações, pois se tratava de área cuja ocupação não fora integral e regularmente implementada. A solução encontrada foi a de realizar Autos de Constatação em cada um dos imóveis para identificar as pessoas que efetivamente as ocupavam.

O segundo problema dizia respeito às avaliações unilaterais e desatualizadas dos imóveis juntadas pela União e pela Infraero. Para solucionar esse problema, foi nomeada uma “comissão de peritos” composta por cinco profissionais para que avaliassem a área, com o escopo de balizar o comportamento das partes para a celebração de acordo (adequando a expectativa tanto do autor como do réu).

O terceiro problema era de logística: como operacionalizar 348 audiências de conciliação em curto espaço de tempo? Para otimizar a realização das audiências, inúmeras providências preliminares foram tomadas.

Foram realizadas 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 o apoio do Gabinete da Conciliação do Tribunal e da Central de Conciliação de São Paulo.

Também foram realizadas reuniões institucionais com a Infraero, a CEF, a GRU Airport e a Prefeitura Municipal de Guarulhos com vistas a viabilizar a realocação rápida e digna das famílias que, fosse pelo baixo valor das indenizações, fosse por outras circunstâncias, não pudessem obter uma nova residência em si. Dessas reuniões restou decidido que seriam disponibilizadas 100 unidades do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” em empreendimento próximo prestes a ser concluído.⁴

A reunião interinstitucional tem sido um importante elemento para a existência e o sucesso dos meios consensuais na Justiça Federal. A natureza pública dos interesses envolvidos e a necessidade de legitimar os procedimentos perante o superior hierárquico do ente público justificam a sua realização.

A reunião ganha importância justamente porque representa uma forma pela qual o Poder Judiciário, como instituição, procura dialogar com o ente público, de modo a possibilitar a conciliação, obtendo autorizações das chefias superiores e margens vantajosas para descontos, além de organizar pautas de maneira mais eficiente. Assim, no momento da audiência, o procurador está amparado com autorização superior para conciliar; o particular

⁴- 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, o que servia de estímulo à formalização de um acordo.

saberá que os parâmetros foram avaliados pelo Poder Judiciário; além disso, evita-se que sejam incluídos processos relativos a temas que não receberiam autorização para transação.

Tal reunião, portanto, dá maior racionalidade ao processo, pois são tratados aspectos como metodologia de trabalho, pauta, calendário, temas, dentre outros.

Ademais, foi dada ciência prévia dos laudos periciais aos expropriados e seus defensores para que pudessem se preparar adequadamente para a audiência. Ademais, foi realizada uma audiência pública prévia, para o fim de tranquilizar a população atingida; resolver inúmeras dúvidas dos particulares e ensejar a aproximação da Justiça Federal dos cidadãos.

As audiências de conciliação foram realizadas em dez dias, com trinta e seis audiências diárias. Nas audiências de conciliação, as negociações se ativeram ao valor da indenização (nos termos do Decreto-lei n. 3.365/41, art. 20), muito embora alguns problemas tenham sido resolvidos no momento da conciliação (tal como sucessão da posse em razão de falecimentos).

Quanto às concentrações das demandas em pautas específicas, são organizadas pautas temáticas de determinado assunto e de acordo com determinado litigante habitual. Tal agregação permite que propostas idênticas sejam apresentadas em casos semelhantes ou análogos, respeitando-se assim o princípio da isonomia. Além disso, ao tratar conjuntamente um grande volume de processos, há economia de tempo e de recursos.

Com vistas a auxiliar no mecanismo instituído, a Concessionária do Aeroporto forneceu lanches durante todos os dias, e também disponibilizou uma área infantil que contava com a presença de uma recreadora, para entreter as crianças enquanto seus pais participavam da audiência de conciliação.

Os termos de audiência eram feitos com modelo padrão e, para viabilizar a desocupação rápida da área, 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 correr a partir do efetivo depósito do valor da indenização pela Infraero.

Nesse sentido, o procedimento adotado foi o seguinte: (I) Condução uniforme dos processos; (II) Constatação dos efetivos moradores; (III) Realização de perícia prévia; (IV) Realização de audiência pública prévia; (V) Realização de reuniões institucionais prévias com o Poder Público; (VI) Designação de audiências de conciliação concentradas; (VII) Acompanhamento posterior das desocupações.

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 inesperada de **100% de acordos**, em razão da adoção de um mecanismo estudado, discutido e sistematizado, que constitui método mais adequado para a solução rápida e pacífica de desapropriação em massa.

