UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COMO TÉCNICA PROCESSUAL ADEQUADA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPRA ASSISTIDA DA NOVA PONTE DO GUAÍBA

ANNA CAROLINA REIS BRITES

Porto Alegre
2020

ANNA CAROLINA REIS BRITES

A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COMO TÉCNICA PROCESSUAL ADEQUADA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPRA ASSISTIDA DA NOVA PONTE DO GUAÍBA

Trabalho de Diplomação de Graduação do Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luís Wetzel de Mattos

Porto Alegre
2020

ANNA CAROLINA REIS BRITES

A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COMO TÉCNICA PROCESSUAL ADEQUADA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPRA ASSISTIDA DA NOVA PONTE DO GUAÍBA

Trabalho de Diplomação de Graduação do Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Data de aprovação : _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA :

_____

Prof. Dr. Sergio Luís Wetzel de Mattos (Orientador)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

_____

Prof. Dr. Klaus Cohen Koplin

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

_____

Prof. Dr. Eduardo Kochenborger Scarparo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me capacitado, ter concedido todas as ferramentas de que necessito e por me dar forças a caminhar em direção ao meu propósito.

Agradeço aos meus pais, Veni e Sirlei, por serem a mola propulsora dos meus sonhos e por me darem a força para manifestar o que há de mais bonito em mim. Agradeço por todos os sacrifícios realizados, espero conseguir retribuir por tudo e por tanto. Agradeço por estarem a cada momento comigo, vocês são tudo para mim.

Agradeço à minha família por serem suporte e fonte inesgotável de amor, tudo o que faço, também, é pensado em vocês.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter me proporcionado ensino de qualidade, os melhores instrumentos para realizar o exercício do direito, inserindo-me dentro da realidade posta, evidenciando o quão fundamental será o meu papel como jurista para a construção de uma sociedade mais justa.

Agradeço ao meu orientador Sérgio Mattos pela disponibilidade, atenção e carinho com meus trabalhos, desde a iniciação científica ao trabalho de conclusão. Esse apoio e suporte foram fundamentais para a concreção deste trabalho.

Agradeço pela alta capacitação de todo o corpo docente da Faculdade de Direito da UFRGS.

Agradeço a todos órgãos em que efetuei estágio pela complementação do meu conhecimento técnico ao prático.

Agradeço à Procuradoria Municipal de Cachoeirinha, que tão bem me acolheu em minha primeira experiência profissional.

Agradeço, sobretudo, à 26ª Vara Federal, sendo esse trabalho uma forma de prestigiar o trabalho tão bem executado por essa vara de conciliação. Da mesma maneira, agradeço ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região por selar com excelência minha experiência como estagiária.

Por fim, agradeço a todos os colegas de curso, a todos os amigos e a todas as pessoas com quem trilhei meu caminho, pelas quais tenho muito carinho e apreço.

RESUMO

O presente trabalho visa a analisar as audiências coletivas de conciliação como técnica aplicada nas ações de desapropriação promovidas pelo DNIT em face de famílias residentes à Ilha Grande dos Marinheiros, local imprescindível à edificação do empreendimento da Nova Ponte do Guaíba. Enfatizou-se que objetivo final do projeto foi de viabilizar o reassentamento dos atingidos, especialmente, por meio do Programa de Compra Assistida. Para tanto, tomou-se como ponto de partida a explicitação do contexto fático que ensejou a construção, explicitando os fundamentos jurídicos que envolvem o instituto jurídico da desapropriação. Posteriormente, investiga-se a impossibilidade de indenizar àqueles que ocupam áreas públicas e como a Administração Pública intentou assegurar que o direito de moradia dos expropriados fosse resguardado a partir da oferta de modalidades de reassentamentos. Apresentaram-se as providências tomadas pelo Poder Público para dar encaminhamento ao conflito posto e a maneira de como inserir o cidadão nas decisões afetas a si por meio das audiências de conciliação, ressaltando-se a consensualidade como fator a legitimar a sua atuação. Com isso, explanou-se a atuação da 26ª Vara Federal da Justiça Federal de Porto Alegre, especializada em conciliações, e o desenvolvimento das audiências coletivas de conciliação, as quais foram imprescindíveis para a ocorrência dos acordos efetuados. A metodologia empregada à pesquisa é preponderantemente indutiva, analisando-se o caso concreto a partir pesquisa doutrinária e de legislação atinentes aos institutos de Direito Administrativo e de Direito Processual Civil.

Palavras-chave: Conciliação. Desapropriação. Ilha Grande dos Marinheiros. Nova Ponte do Guaíba.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the collective conciliation hearings as a technique applied in the expropriation actions promoted by DNIT in the face of families residing in Ilha Grande dos Marinheiros, an essential place for the construction of the Guaíba's new bridge project. It was emphasized that the final objective of the project was to facilitate the resettlement of those affected, especially through the Assisted Purchase Program. For that, it took as a starting point the explanation of the factual context that gave rise to the construction, explaining the legal foundations that involve the legal expropriation institute. Subsequently, it investigates the impossibility of indemnifying those who occupy public areas and how the Public Administration tried to ensure that the right of housing of expropriated people was safeguarded by offering resettlement modalities. The measures taken by the Government to address the conflict put forward were presented, as well as the way of inserting the citizen in decisions related to herself through conciliation hearings, emphasizing consensus as a factor to legitimize her performance. That explained the performance of the 26th Federal Court of the Federal Justice of Porto Alegre, specialized in conciliation, and the development of collective conciliation hearings, which were essential for the occurrence of the agreements made. The methodology used for research is predominantly inductive, analyzing the concrete case from doctrinal research and legislation related to the Administrative Law and Civil Procedural Law institutes.

Keywords*:* Conciliation. Expropriation. Ilha Grande dos Marinheiros. Guaíba's new bridge.

LISTA DE ABREVIATURAS

art. – artigo;

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

CPC/15 – Código de Processo Civil brasileiro de 2015 (Lei nº 13.105 de 2015).

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO 9

2 – EMPREENDIMENTO DA NOVA PONTE DO GUAÍBA: aspectos jurídicos relevantes 11

2.1 – Contexto fático ensejador da construção 11

2.2 – Faixa de domínio do empreendimento como marco para a desapropriação de áreas 13

2.3 – Da desapropriação 14

2.4 – Da impossibilidade de indenizar ocupantes de áreas da União 17

2.5 – Cadastramento das famílias 20

2.6 – Reassentamentos 23

2.7 – Compra assistida: definição e objeto 27

2.8 – Primazia pela consensualidade 30

3 – AUDIÊNCIAS COLETIVAS DE CONCILIAÇÃO 33

3.1 – A audiência de conciliação como método de solução consensual dos conflitos 33

3.2 – A audiência de conciliação como técnica adequada ao caso 37

3.2.1 – O princípio da oralidade aplicado nas audiências 43

3.2.2 – Acordos celebrados 45

3.2.3 – Duração razoável do processo 46

3.3 – Processos com características estruturais 49

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS 54

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 56

1 – INTRODUÇÃO

O instituto da desapropriação é caracterizado por ser invasivo e disruptivo em relação ao direito de propriedade. Esses traços são ainda mais evidenciados quando se tratam de áreas em que residem pessoas as quais não tem o justo título da propriedade, ou que nem são capazes de detê-lo.

Quanto a esse último caso, o que se verifica, na realidade brasileira, é o crescente aumento de indivíduos a margem do sistema imobiliário, os quais não detêm capacidade econômico-financeira para conseguir efetuar a compra de um imóvel para fins de moradia.

Com isso, na mesma proporção, expandem-se as ocupações de áreas públicas, nas quais famílias passam a constituir sua residência. Essas ocupações são marcadas por serem fixadas em áreas precárias e de segregação ao espaço urbano, já que ficam, geralmente, às margens da cidade.

Com efeito, esse é o cenário que em estão inseridos os moradores da Ilha Grande dos Marinheiros, localizada em Porto Alegre – RS, os quais foram afetados pela construção do empreendimento da Nova Ponte do Guaíba.

Dessa forma, ao verificar a tentativa do Poder Público de assegurar formas de reassentamento dos atingidos, com o auxílio da 26ª Vara Federal de Porto Alegre, por meio de audiências coletivas de conciliação, o presente trabalho tenta evidenciar como essa técnica e a postura consensual da Administração Pública foram imprescindíveis para assegurar o direito de moradia dos afetados, por meio, sobretudo, do Programa de Compra Assistida.

Dessa maneira, o primeiro capítulo foi responsável por assentar a dimensão conflitiva posta, explicitando conceitos jurídicos relacionados aos fatos, bem como as medidas efetuadas para direcionar a solução da contenda.

Ao passo que no segundo capítulo, encarregou-se de analisar a ocorrência das audiências coletivas de conciliação como técnica adequada ao conflito, à medida que

suavizou o caráter hostil da desapropriação e incluiu os residentes nas decisões afetas a si, culminando na solução pacífica de 494 de 504 processos de desapropriação ajuizados.

Para tanto, examinou-se os fundamentos que justificaram a conciliação ter sido a técnica eleita; a dimensão de atuação dos atores do conflito, assim como as tarefas desempenhadas por esses; princípios processuais aplicados na técnica consensual e os resultados angariados com as audiências coletivas de conciliação.

Ao efetuar esse trabalho, utilizou-se, predominantemente, o método indutivo, examinando-se o caso concreto a partir do exame de legislação nacional e de revisão bibliográfica de Direito Administrativo e Direito Processual Civil.

2 – EMPREENDIMENTO DA NOVA PONTE DO GUAÍBA: aspectos jurídicos relevantes

2.1 – Contexto fático ensejador da construção

A construção da Nova Ponte sobre o lago Guaíba surgiu da necessidade de "[...] interligação da Região Metropolitana de Porto Alegre com o sul do Estado do Rio Grande do Sul"[1]. A sua construção foi chancelada pela segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento de 2011, o qual visava à melhoria de infraestruturas urbanas, contando com grande aporte financeiro.

Outrossim, esta foi projetada com a finalidade de desafogar o tráfego proveniente do içamento da primeira ponte quando impreterível o trânsito de navios de carga. Trata-se, portanto, de obra estruturante efetuada pelo governo federal, a qual pretende a modernização da infraestrutura de tráfego, com vistas ao desenvolvimento econômico do Estado, já que reduzirá, significativamente, os empecilhos existentes no fluxo de mercadorias que passam pelo Porto de Rio Grande.

Nesse sentido, importa colacionar os objetivos do Poder Público para com essa obra:

> Além disso, visa (i) adequar a capacidade de transporte às demandas; (ii) ampliar a articulação da rede de transportes do Estado do RS com pontos do Brasil e Mercosul, principalmente Uruguai e a Argentina; (iii) consolidar o transporte interno do RS, principalmente no eixo de ligação da Região Metropolitana de Porto Alegre (com 40% do PIB gaúcho) com a metade sul do Estado; (iv) melhorar a conexão com o Super Porto de Rio Grande; (v) sintonizar com o Plano do Governo do Estado para o Desenvolvimento da Região Metropolitana; (vi) atender às futuras demandas, entre elas o aumento do volume de carga do agronegócio no RS; e (vii) eliminar o existente gargalo operacional do Vão Móvel da Ponte do Guaiba.[2]

---

[1]NERY, Antonella. Nova ponte do Guaíba ameaça cultura do Arquipélogo de Porto Alegre. **Humanista – Jornalismo e Direitos Humanos**, Porto Alegre, 14 de fev. de 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/humanista/2019/02/14/nova-ponte-do-guaiba-ameaca-cultura-do-arquipelago-de-porto-alegre/>. Acesso: 15 jun. 2020.

[2]GOVERNO FEDERAL. **Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2016**, 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2087.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

Com efeito, com base no artigo 80, da Lei 10.233/01[3], compete ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) implementar a infraestrutura do Sistema Federal de Viação, sendo, portanto, o responsável por viabilizar a construção do empreendimento.

Assim, para providenciar a edificação, foi realizada contratação de empresa por meio de Regime Diferenciado de Contratação de nº 537/2013[4], por meio do Edital nº 66 – 2012 – 00[5], expedido pelo DNIT, sendo essa a primeira obra a utilizar desse meio de contratação de serviços.

A Empresa Engevix Engenharia S.A.[6] foi vencedora da concorrência pública do tipo técnica e preço para elaborar projeto executivo de engenharia, sendo "[...] responsável pelo anteprojeto da nova ponte"[7].

Concluído o processo de licitação, a empresa vencedora para ser "responsável pela elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia, assim como pela execução das obras de construção da segunda ponte" [8] foi o Consórcio Ponte do Guaíba, instituído pela empresa Construtora Queiroz Galvão S/A e pela empresa EGT Engenharia LTDA.

A respeito do tema, com acerto afirma Leandro Teodoro Andrade:

> As operações urbanas consorciadas são comuns em áreas que foram urbanizadas de forma desordenada, à margem de qualquer amparo legal, mas que têm grande interesse ao mercado imobiliário. Na evolução do processo

---

[3]BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de jun. de 2001. **Planalto.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 18 de jun. de 2020.

[4]ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DNIT. **Coordenação de licitações aprimora processo de apresentação de propostas**, 04 de mai. de 2012. Disponível em: < http://antigo.dnit.gov.br/noticias/coordenacao-de-licitacoes-aprimora-processo-de-apresentacao-de-propostas >. Acesso em: 07 jul. 2020.

[5]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E COORDENAÇÃO GERAL DE CADASTROS E LICITAÇÕES. **Concorrência pública – seleção de empresas de consultoria especializadas para execução de serviços de elaboração de projeto executivo de engenharia para a construção de uma segunda ponte sobre o rio Guaíba e acessos, na BR-116/RS**, Brasília, 12 de mar. de 2012. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/anexo/Edital/Edital_edital0066_12-00_0.pdf>. Acesso em 06 jul. 2020.

[6]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Despacho decisório de homologação de licitação**, Brasília, 25 de jul. de 2012. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/anexo/Aviso/Aviso_edital0066_12-00_14.pdf >. Acesso em: 07 jul. 2020.

[7]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalização**, Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/Fiscobras2016/anexo/SINTETICOS/Sint%C3%A9tico_2016_224.pdf >. Acesso em: 06 jul. 2020.

[8]ASSESSORIA DE IMPRENSA DNIT. **DNIT conclui licitação para a construção da Segunda Ponte do Guaíba**, 27 de mar. de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-conclui-licitacao-para-construcao-da-segunda-ponte-do-guaiba >. Acesso em: 07 jul. 2020.

> de produção das cidades, áreas em que há algum tempo eram consideradas "periféricas" e sem muito atrativo comercial, hoje podem ser consideradas centrais e de grande potencial econômico. Conforme a operação urbana vai se desenvolvendo, criando novas condições espaciais na área de intervenção a partir do investimento em infraestrutura e equipamentos urbanos, novos olhares são atraídos do ponto de vista mercadológico.[9]

É digno de destaque que, no Edital de Licitação da obra, incumbiu-se ao DNIT, com o apoio técnico do consórcio contratado, a realização de desapropriações das áreas necessárias para a faixa de domínio e das áreas contíguas à nova ponte, ambas indispensáveis para a realização e desenvolvimento da construção.

Nesse panorama, resta, brevemente, evidenciado o contexto em que está inserida a construção da segunda ponte do Guaíba.

2.2 – Faixa de domínio do empreendimento como marco para a desapropriação de áreas

Para construir uma ponte é necessário se fixar uma faixa de domínio que é

> [...] a base física sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, com limites definidos conforme projeto executivo da rodovia, decretos de utilidade pública, ou em projetos de desapropriação.[10]

Do mesmo modo, impreterível, também, a verificação das áreas contíguas à ponte, em que, em virtude da segurança de veículos e pedestres no local, não se pode edificar – *non aedificandi* – na faixa de quinze metros de cada lado da rodovia, conforme estipula o artigo 4º, III-A, da Lei n. 6.766/79, nos seguintes termos:

---

[9]ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito Urbanístico**. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 159.

[10]DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Faixa de domínio**, 02 de 09 de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviarias/faixa-de-dominio>. Acesso em: 4 out. 2020.

> Art. 4o. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
>
> .....
>
> III-A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019)[11]

No caso, o DNIT constatou que a Vila Tio Zeca e Areia, a Ilha Grande dos Marinheiros, a Ilha do Pavão, a Ilha das Flores, dentre outros locais, constituíam territórios em que a extensão da ponte iria passar.

Tratam-se de áreas pertencentes ao Município de Porto Alegre – RS. No que tange, especificamente, à área da Ilha Grande dos Marinheiros "mais de 80% está inserida em uma Unidade de Conservação da Natureza de Proteção Integral"[12], local pertencente ao Parque Estadual Delta do Jacuí, sendo o Estado do Rio Grande do Sul responsável pela sua administração.

Nesse passo, para fazer as faixas de domínio e limitar as áreas contíguas à ponte, foi necessário que a Administração Pública procedesse com a desapropriação dessas regiões.

2.3 – Da desapropriação

A partir da Portaria nº 101, de 21/01/2016, publicada em 22/01/2016, no Diário Oficial da União[13], foi declarada a utilidade pública, para fins de viação, das áreas suscetíveis da desapropriação, observando-se as condicionantes ambientais dispostas na

---

[11]BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dez. de 1979. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 04 out. 2020.

[12]PESSOA, Mariana Lisboa. **Ocupação irregular e regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental**: o caso da Ilha Grande dos Marinheiros. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano de Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. Disponível em: < https://lume.ufrgs.br/handle/10183/97880>. Acesso: 29 jun. 2020.

[13]BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Portaria nº 101, de, 21 de janeiro de 2016**. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de jan. de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/01/2016&jornal=1&pagina=55&totalArquivos=132>. Acesso em: 07 jul. 2020.

Licença de Instalação nº 738/2014 – DL[14] expedida pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM).

Na precisa lição de Maria Sylvia di Pietro,

> a competência para promover a desapropriação é tanto das pessoas jurídicas competentes para editar o ato declaratório como também das entidades, públicas ou particulares, que ajam por delegação do Poder Público, feita por lei ou contrato (art. 3º do Decreto-lei nº 3.365/41). Abrange autarquias, fundações governamentais, empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos.[15]

Como visto, portanto, compete ao DNIT adotar as medidas necessárias para viabilizar a desapropriação e integralizar as áreas ao patrimônio da União.

A Constituição Federal da República, em seu artigo 5°, estabelece:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> .....
>
> XXIV - 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;[16]

Como se verifica, nesse caso, a lei que rege a desapropriação das áreas contíguas à construção da nova ponte é o Decreto Lei nº 3.365/41, que determina que deve haver uma declaração de utilidade pública daquela área, haja vista se tratarem de locais necessários ao desenvolvimento da obra. Ainda, neste decreto são explanados os casos

---

[14]RIO GRANDE DO SUL. **Licença de Instalação**. Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Porto Alegre, 09 de out. de 2014. Disponível em:< http://pontedoguaiba.com.br/pdf/licenca1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

[15] DI PIETRO, Maria Sylvia**. Direito Administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. E-book.

[16]BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2020.

que são considerados como de utilidade pública, estando na alínea *i*, do artigo 5º, a hipótese vertente que é a de "abertura, conservação e melhoramento de vias"[17].

Vale trazer à colação o entendimento de Kiyoshi Harada sobre a tutela jurídica de propriedade pertinente a esta altura:

> Pode-se dizer, em primeiro lugar, que o direito de propriedade é absoluto, à medida que oponível *erga omnes*, e apresenta caráter de plenitude. O proprietário dispõe da coisa como bem lhe aprouver, sujeitando-se, apenas, a determinadas limitações no interesse da coletividade, ou decorrentes da coexistência do direito de propriedade dos demais indivíduos.[18]
>
> Assim uma vez adquirida a propriedade, de regra, não pode ser perdida senão pela vontade do proprietário. A propriedade tem, pois, um sentido perpétuo, subsistindo independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa legal extintiva.[19]

Portanto, "a desapropriação é um poder do Estado, inerente à sua própria natureza, para restringir o direito de propriedade dos particulares." [20] De modo que "as desapropriações afetam o caráter da irrevogabilidade ou o caráter perpétuo da propriedade" [21], ficando o proprietário do bem sujeito a sua perda para que este seja integrado ao patrimônio do Poder Público.

Ao desapropriado cabe direito à indenização do bem expropriado (terreno e imóvel, se houver), sendo "[...] exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro"[22].

Na situação ora apreciada, apurou-se que parte dos locais eram pertencentes a pessoas físicas e jurídicas privadas, tendo, assim ingressado o Poder Público com ações de desapropriação em face dos respectivos proprietários.

Também, importa salientar que para providenciar a implantação das estruturas de acesso à ponte e assegurar local para regularização fundiária, o Estado do Rio Grande do Sul

---

[17]BRASIL. Lei nº 3.365, de 21 de jun. de 1941. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.
[18]HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 2.
[19]HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 2.
[20]MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Teoria e prática da desapropriação.** 3ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 21
[21]HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2014, p. 5.
[22]DI PIETRO, Maria Sylvia**. Direito Administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. E-book.

“transferiu áreas da extinta Companhia de Habitação do Estado (COHAB) ao Departamento de Infraestrutura de Transportes (DNIT)”[23].

Por conseguinte, ao receber área de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul e ao efetuar a desapropriação das áreas privadas, passou a União Federal a ser proprietária de determinadas localidades.

2.4 – Da impossibilidade de indenizar ocupantes de áreas da União

Em que pese houvesse locais de propriedade privada, constatou-se, que tais regiões, imperiosas para a edificação, eram, predominantemente, públicas, as quais estavam ocupadas irregularmente por famílias que residiam naqueles locais.

Em regra, caso a ocupação tivesse sido realizada de boa-fé, as famílias apenas teriam assegurados direito à indenização ao valor correspondente às benfeitorias do terreno, conforme prescreve o artigo 71, do Decreto Lei n. 9.760, nesses termos:

> Art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil.
>
> Parágrafo único. Excetuam-se dessa disposição os ocupantes de boa fé, com cultura efetiva e moradia habitual, e os direitos assegurados por êste Decreto-lei.[24]

Com Kyoshi Harada, pontua-se que:

> [...] sendo a ocupação apenas um modo de adquirir a propriedade, obviamente não basta para justificar o direito de propriedade; aquisição de

[23]BONATO, Letícia. Estado transfere ao Dnit área para construção de alça de acesso da nova ponte do Guaíba. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, 10 de agos. de 2017. Disponível em: <https://obras.rs.gov.br/estado- d transfere-ao-dnit-area-para-construcao-de-alca-de-acesso-a-nova-ponte-do-guaiba#:~:text=Ligar%20volume%20Mudo-,Estado%20transfere%20ao%20Dnit%20%C3%A1rea%20para%20constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20al%C3%A7a,%C3%A0%20nova%20ponte%20do%20Gua%C3%ADba&text=Quatro%20terrenos%20que%20somam%20932,Centro%20de%20Lazer%20e%20Esportivo >. Acesso: 10 jul. 2020.

[24]BRASIL. Lei nº 9.670, de 5 de set. de 1946. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm >. Acesso em: 23 jul. 2020.

> direito pressupõe logicamente a preexistência desse direito capaz de ser adquirido.[25]

Todavia, o sistema jurídico vigente não confere nenhuma garantia de indenização àqueles que são meros detentores, porquanto não detêm justo título da propriedade, tampouco a possibilidade de constituírem direitos possessórios, conforme entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça, na Súmula 619, *in verbis:*

> Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito à indenização por benfeitorias. (REsp 1.310.458/ DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 9/5/2013)[26]

Ainda no ponto, por pertinente, colaciono o seguinte julgado:

> PROCESSO CIVIL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE - IMÓVEL FUNCIONAL - OCUPAÇÃO IRREGULAR - INEXISTÊNCIA DE POSSE - DIREITO DE RETENÇÃO E À INDENIZAÇÃO NÃO CONFIGURADO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - EFEITO INFRINGENTE - VEDAÇÃO. 1. Embargos de declaração com nítida pretensão infringente. Acórdão que decidiu motivadamente a decisão tomada. 2. Posse é o direito reconhecido a quem se comporta como proprietário. Posse e propriedade, portanto, são institutos que caminham juntos, não havendo de se reconhecer a posse a quem, por proibição legal, não possa ser proprietário ou não possa gozar de qualquer dos poderes inerentes à propriedade. 3. A ocupação de área pública, quando irregular, não pode ser reconhecida como posse, mas como mera detenção. 4. Se o direito de retenção ou de indenização pelas acessões realizadas depende da configuração da posse, não se pode, ante a consideração da inexistência desta, admitir o surgimento daqueles direitos, do que resulta na inexistência do dever de se indenizar as benfeitorias úteis e necessárias. 5. Recurso não provido. (REsp 863.939/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/11/2008, DJe 24/11/2008).[27]

---

[25]HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 3.

[26]BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Súmula n° 619, Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas619.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

[27]BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso Especial nº 863.939/RJ. Recorrente: Claudemir de Oliveira Rego. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Relatora: Min. Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200601174298&dt_publicacao=24/11/2200> Acesso em: 01 out. 2020.

Destarte, conforme entendimento do Excelentíssimo Ministro Herman Benjamin, o ocupante de área pública não pode ser possuidor, figurando como detentor. Desse modo, como bem refere, "essa constatação, por si somente, afasta a possibilidade de indenização por acessões ou benfeitorias, pois não prescindem da posse de boa-fé. (arts. 1.219 e 1.255 do CC)." [28]

Ainda assim, a despeito da não obrigatoriedade de indenização aos ocupantes de bens públicos, "[...] é comum, na prática, que a implantação de projetos de infraestrutura envolva instrumentos de proteção às famílias residentes em áreas que serão atingidas pelo projeto, mesmo que não disponham de justo título." [29]

No caso, acompanhando o disposto na Portaria nº 317 de 2013 do Ministério das Cidades[30], o Edital de Contratação da obra previu a realização de alternativas de reassentamentos, pretendendo efetivar "à relocação de famílias impactadas pelas Obras de Construção da Segunda Ponte sobre o Rio Guaíba." [31]

Dessa forma, resta evidenciado que a ocorrência dos reassentamentos se dá a partir do deslocamento inevitável de populações do seu local de moradia, ou da região em que exercem atividades econômicas, com a finalidade de iniciar a execução de projeto de infraestrutura (serviços de engenharia e arquitetura), bem como de garantir a essas pessoas um procedimento de reparação pelos danos causados em virtude de sua remoção.

Cumpre colacionar que

---

[28]BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Súmula n° 619, Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas619.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

[29]PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v.3, n2, 2017, p. 134 – 165. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/29000>. Acesso: 10 agos. 2020.

[30]MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 317, de 18 julho de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de jul. de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/07/2013&jornal=1&pagina=42&totalArquivos=144>. Acesso em: 12 agos. 2020.

[31]BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Portaria nº 101, de 21 de jan. de 2016.** Diário Oficial da União, Brasília, Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=55&data=22/01/2016>. Acesso em: 14 jul. 2020.

> o Programa de Remanejamento e Indenização da População Atingida pelo empreendimento integra o Plano Básico Ambiental (PBA), o qual é aprovado pelo órgão licenciador e consiste em condicionante para a concessão e manutenção do licenciamento ambiental."[32]

Sendo assim, prescreveu a Licença de Instalação da construção que

> deverá ser executado o Programa de Desapropriação, Remoção e Reassentamento Populacional com o objetivo de liberação da faixa de domínio do empreendimento, visando a melhoria da qualidade de vida das famílias afetadas e sob responsabilidade do empreendedor[33].

Isto posto, incumbiu-se ao DNIT proceder com a elaboração de plano de reassentamento e de medidas compensatórias, o qual foi procedido com a identificação dos atingidos, tendo priorizado, todavia, apenas as áreas da Vila Tio Zeca e Areia e a Ilha Grande dos Marinheiros.

2.5 – Cadastramento das famílias

Para viabilizar o empreendimento, observando-se a Instrução Serviço de nº 18, de 30/12/2013[34], do DNIT, esse, em 2014, realizou Pesquisa Básica de Vulnerabilidade Social, por meio de assistentes sociais credenciados pela própria autarquia. Com efeito, "a mobilização inicial da comunidade pela equipe de trabalho social deverá ser realizada antes do cadastramento das famílias atingidas e terá a finalidade de orientar a população e levantar dados sobre esta."[35]

---

[32]GAIO, Ana Paula Pina. **O reassentamento coletivo e a indenização justa das populações atingidas e expropriadas por barragens.** Disponível em: < http://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/ReassentamentoColetivoTese.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

[33]RIO GRANDE DO SUL. **Licença de Instalação**. Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Porto Alegre, 09 de out. de 2014. Disponível em:< http://pontedoguaiba.com.br/pdf/licenca1.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

[34]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviços nº 18, de 30 de dez. de 2013**. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2013/instrucao-de-servico-dg-no-18-2013-inclusao-dos-ocupantes-das-faixas-de-dominio-em-programas.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020.

[35]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviços nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

A partir desta averiguação, pretendeu-se realizar o desenvolvimento de Programa de Reassentamento da população afetada pela obra pública e mitigar os "impactos causados pelos empreendimentos viários ao meio antrópico, por meio de compensação às famílias que perderão sua residência e/ou seus meios de sobrevivência."[36]

Sendo assim, foi realizado o cadastramento dos residentes na vila Tio Zeca e Areia e na Ilha Grandes dos Marinheiros, localizadas em Porto Alegre - RS, áreas atingidas pela faixa de domínio. Realizado o levantamento, constatou-se a existência de "novecentas e noventa e oito famílias atingidas, assim como a presença de trinta e três estabelecimentos comerciais" [37] e instituições.

Neste passo, aos atingidos foi concedido um número correspondente ao imóvel de sua posse, constando no registro a destinação, se para fins de moradia, de comércio, ou ambos; as condições das benfeitorias; fotos do imóvel; a localização e as coordenadas geográficas da área. Com esse registro, procurava-se evitar que novas ocupações ocorressem de modo a interferir nos recursos destinados.

Contudo, em que pese esforços nesse sentido tenham sido desempenhados, em momentos anteriores ao ajuizamento das ações de desapropriação, ao realizar a revalidação dos cadastros efetuados[38], apurou-se o aumento do número de famílias nos locais afetados pela faixa de domínio da nova ponte, restando em um mil trezentas e cinquenta e seis.

Ainda no ponto, a despeito desse quantitativo de famílias ser englobado pela Vila Tio Zeca e Areia e Ilha Grande dos Marinheiros, ao longo do procedimento, o DNIT resolveu por apenas realizar os reassentamentos dos residentes da Ilha Grande dos Marinheiros.

---

[36]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviços nº 18, de 30 de dez. de 2013.** Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2013/instrucao-de-servico-dg-no-18-2013-inclusao-dos-ocupantes-das-faixas-de-dominio-em-programas.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020.

[37]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Trabalho social e reuniões aproximam comunidades da nova Ponte do Guaíba**, 19 de dez. de 2014. Disponível em: < http://pontedoguaiba.com.br/site/trabalho-social-e-reunioes-aproximam-comunidades-da-nova-ponte-do-guaiba/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

[38]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Reuniões com as comunidades beneficiadas pelo projeto da Nova Ponte do Guaíba**, 22 de mai. De 2018. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/reunioes-com-as-comunidades-beneficiadas-pelo-projeto-da-nova-ponte-do-guaiba/>. Acesso em: 22. mar. 2020.

Impende destacar, que, desde o início do processo de cadastramento das famílias impactadas, foram realizadas "reuniões comunitárias" [39] com os moradores da Ilha Grande dos Marinheiros, com vistas a desenvolver "ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública" [40] e a assegurar a plena compreensão dessa população acerca da ocorrência dos processos de desapropriação e reassentamentos, em virtude da construção da obra pública.

Além da disponibilização de sítio eletrônico[41], efetuaram-se, não só a disseminação de "orientações prestadas por assistentes sociais" [42], mas também, audiências públicas, objetivando reduzir a assimetria informacional entre a população e a Administração Pública.

A participação dos envolvidos no projeto foi imprescindível para que fossem compartilhadas informações e para que se assegurasse sua publicidade, conferindo maior aceitação do programa por parte dos envolvidos,

> a interação entre cidadão e governo pode implicar o atendimento efetivo das demandas coletivas, visto que o acesso à informação é condição essencial para o debate acerca dos problemas socioeconômicos de determinada região, visando à sua solução.[43]

Nessa perspectiva, as famílias foram assistidas pela Defensoria Pública da União, a qual desempenhou papel fundamental na preservação dos interesses dos residentes naquelas comunidades, sobretudo nos esclarecimentos destes. Havendo, também, o acompanhamento do desenvolvimento do caso pelo Ministério Público como *custos legis*.

---

[39]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Consórcio e Dnit apresentam projeto de reassentamento às comunidades**, 20 de jan. de 2016. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/consorcio-e-dnit-apresentam-projeto-de-reassentamento-as-comunidades/> Acesso em: 22 mar. 2020.
[40]DI PIETRO, Maria Sylvia**. Direito Administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. E-book.
[41]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Canais de comunicação disponíveis à população impactada pela nova ponte**, 07 de out. de 2015. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/canais-de-comunicacao-disponiveis-a-populacao-impactada-pela-nova-ponte/>. Acesso em: 22 mar. 2020.
[42]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Programa de Reassentamento conta com unidade móvel**, 05 de nov. de 2014. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/programa-de-reassentamento-conta-com-unidade-movel/>. Acesso em: 22 mar. 2020.
[43]PAIVA RIBEIRO, Clarice Pereira de; SESTER PEREIRA, Alana Deusilan; DA SILVA, Edson Arlindo da; FARONI, Walmer. Difusão da informação na administração pública. **TransInformação**, Campinas, v. 23, p. 159-171, maio/ago., 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862011000200006>. Acesso em: 04 abri. 2020.

Constatou-se, a partir do perfil socioeconômico delineado, que se tratam de pessoas que contam com baixa renda e déficit de instrução escolar. Grande parte dos residentes realiza coleta de lixo, exercendo trabalho de reciclagem em cooperativas que ficam localizadas nessas áreas.

Quanto às moradias dos atingidos, essas, em sua maioria, foram construídas a partir de materiais reaproveitados, são costumeiramente atingidas por enchentes que ocorrem no Guaíba e detêm escassez, ou ausência de saneamento básico, revelando a precariedade de habitação.

Neste seguimento, é que o projeto de reassentamento se revelou, também, como uma perspectiva de melhorar as condições de moradia dos impactados da Ilha Grande dos Marinheiros e como uma forma de conceder acesso à infraestrutura básica de habitação e saneamento.

2.6 – Reassentamentos

A construção de um equipamento físico, como uma ponte e uma rodovia, prescinde que sua execução seja amparada por interesses legítimos de toda a coletividade. Ainda no ponto, a implantação da obra estruturante impõe a remoção forçada da população atingida por essa, de modo a ensejar um confronto ao direito social à moradia constitucionalmente previsto.

Neste sentido, "vale ressaltar, a habitação é o elemento físico e mensurável onde se exerce a concretude do direito fundamental social subjetivo à moradia adequada."[44] Prescreve o artigo 6º da CFRB/88:

> **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifo nosso).

[44]ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 77.

Nesta senda, o direito fundamental social à moradia designa uma base principiológica para a ocorrência dos reassentamentos. Dessa forma, cabe ao Poder Público adotar medidas para mitigar os impactos decorrentes da remoção, impondo-se a restituição e reparação pelo domicílio perdido.

Em razão disso, imperativa a Licença Ambiental emitida, isso porque

> o reassentamento das populações que ocupam irregularmente faixas de domínio pertencentes à União tem como base a existência de condicionante ambiental específica e a comprovação da vulnerabilidade socioeconômica dos atingidos, zelando assim pelo direito constitucional à moradia e ao trabalho.[45]

As construções familiares erigidas em terrenos irregulares se tornaram um movimento típico,

> esse tipo de cenário se forma, de maneira geral, porque a população de baixa renda, sem condições financeiras de se inserir formalmente ao mercado imobiliário, acaba ocupando áreas impróprias e que apresentam restrições de uso, seja por definições legais ou então por possuírem algum grau de risco à saúde ou à segurança da população.[46]

Na mesma toada, concerne apontar que

> tipicamente, os núcleos de ocupação irregular, além de estarem localizados em áreas impróprias, também, não possuem a infraestrutura adequada (saneamento, energia elétrica, pavimentação de ruas, etc.), acesso aos serviços básicos (saúde, educação, segurança e mobilidade) e as residências neles estabelecidas não possuem padrões mínimos de habitabilidade.[47]

---

[45]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

[46]LISBOA PESSOA, Mariana. **Ocupação Irregular e Regularização Fundiária de Interesse Social em Áreas de Proteção Ambiental:** O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre/RS. 122f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, BR-RS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/97880>. Acesso em: 29 jun. 2020.

[47]LISBOA PESSOA, Mariana. **Ocupação Irregular e Regularização Fundiária de Interesse Social em Áreas de Proteção Ambiental:** O caso da Ilha Grande dos Marinheiros, Porto Alegre/RS. 122f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, BR-RS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/97880>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Sendo assim, o programa de reassentamento da Nova Ponte do Guaíba objetiva realizar a transferência dessas famílias que serão obrigadas a realizar deslocamento involuntário, assegurando que tenham direito à moradia digna e

> ter para si uma moradia adequada, com possibilidade de acesso aos bens da Cidade é o requisito básico para que cada ser humano reproduza sua singularidade histórica no mundo e, assim, torne-se, efetivamente, um cidadão.[48]

Deste modo, foram ofertadas as seguintes alternativas de reparação:

"O DNIT prevê três modalidades de reassentamento: construção de unidades habitacionais, compra assistida de imóveis disponíveis no mercado imobiliário local ou compensação monetária no valor da benfeitoria."[49]

Convém explicitar cada uma, senão vejamos:

A respeito das unidades habitacionais, referem-se a empreendimento a ser construído, obedecendo aos padrões do "Programa Minha Casa, Minha Vida". Inicialmente, planejava-se proceder com a edificação em local próximo à Ilha Grande dos Marinheiros, em área cedida pelo Estado do Rio Grande do Sul, contudo, ante as exigências e aos empasses entre o Governo Federal e o Município de Porto Alegre, o projeto da obra restou paralisado.

À vista disso, a população passou a ter receios sobre a efetivação dessa modalidade e, consequentemente, deixou de priorizar essa opção. Diante desse quadro, em casos semelhantes, identifica-se que

> o reassentamento coletivo, quando previsto no Programa, dificilmente se efetiva, pois o empreendedor após determinar o número de famílias que

---

[48]ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 67.

[49]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

> teriam interesse e a extensão da área a ser adquirida alega que o custo é alto comparado ao valor do empreendimento.[50]

Quanto à compra assistida, por se tratar de um dos enfoques do presente estudo, sua análise será objeto do próximo tópico correspondente.

A compensação monetária se refere à indenização pelas benfeitorias construídas. Quanto à questão, pertinente colacionar:

> Indenização justa, na precisa lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é aquela que apure um valor considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio do expropriado, de modo que não sofra nenhuma redução, englobando o valor do bem expropriado, com todas as benfeitorias, os lucros cessantes, os danos emergentes, os juros compensatórios e moratórios, os honorários advocatícios e correção monetária.[51]
>
> Diante do exposto, resta forçoso concluir que o sistema jurídico em vigor demanda que seja efetivado o depósito do valor respaldado por laudo de avaliação, levando em conta, com um dos critérios para maior ou menor fixação do quanto devido, mas não o definitivo, o valor venal do bem.[52]

Todavia, em virtude do fato de se tratarem de locais de recursos esparsos, as construções são precárias e não agregam um valor considerável ao bem, de tal sorte que a quantia correspondente à indenização é ínfima. Dessa maneira, "[...] o montante que a família recebe, na maioria das vezes, apenas é suficiente para adquirir outra residência situada em área igualmente de risco, apenas deslocando o risco social para outra localidade."[53]

Portanto, o que se verificaria é a manutenção do problema uma vez que, com esse valor, apenas se conseguiria adquirir uma nova residência em áreas irregulares, potencialmente, em condições insalubres.

---

[50]GAIO, Ana Paula Pina. **O reassentamento coletivo e a indenização justa das populações atingidas e expropriadas por barragens.** Disponível em: <http://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/ReassentamentoColetivoTese.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

[51]HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. 1. ed. – Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017, p. 159.

[52]HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. 1. ed. – Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017, p. 160.

[53]PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v.3, n2, 2017, p. 134 – 165. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/29000>. Acesso: 03 agos. 2020.

Por conseguinte, não obstante haja tanto no Edital de contratação a previsão, quanto na Licença Ambiental a determinação de reassentamentos, "[...] a falta de normatização sobre o tema traz uma insegurança jurídica indesejável, na medida em que não há nenhum dispositivo legal que, de fato, obrigue os gestores a seguirem os procedimentos [...]"[54]. Ainda assim, a adesão voluntária do Poder Público pela implantação de modalidades de reparação aos desalojados constitui passo significativo para a mudança da situação de proteção do direito de moradia das populações vulneráveis que não detêm justo título de propriedade.

2.7 – Compra assistida: definição e objeto

O programa de compra assistida consiste na aquisição, pelo Poder Público, de residências regulares para as famílias expropriadas que optarem por essa modalidade de reassentamento. O estabelecimento do valor para a compra segue as consecutivas determinações:

> A definição dos valores máximos a serem pagos nos programas de reassentamento por compra assistida deverá se basear em pesquisa imobiliária no município em que as famílias serão reassentadas. Os imóveis pesquisados para composição do valor máximo deverão ser compatíveis com as tipologias mínimas de construções do Programa Minha Casa Minha Vida faixa 1 (um), de dois quartos e faixa 1,5 (um e meio), de três quartos.[55]
>
> Tendo em vista flutuação dos valores de oferta de imóveis no mercado imobiliário, a revisão do valor máximo para compra assistida e a definição do número de famílias que serão reassentadas por esta modalidade, a lista de imóveis prospectados no estudo de viabilidade da Fase Preliminar deverá ser atualizada e adequada.[56]

---

[54]PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v.3, n2, 2017, p. 134 – 165. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/29000>. Acesso: 03 agos. 2020.

[55]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

[56]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-

No programa de reassentamento da Nova Ponte do Guaíba, por meio da compra assistida, definiu-se o valor compreendido entre R$ 152.000.00 a R$ 178.00,00 para obtenção do imóvel, alterando-se conforme o número correspondente à quantidade de membros familiares.

O DNIT produziu lista contendo imóveis identificados na região que estavam em consonância com os termos determinados pelo programa. Determinou-se que "os imóveis prospectados deverão ter registro do terreno em cartório ou serem passíveis de transferência de registro."[57]

Em virtude de ser oferecida a oportunidade de escolha de local que melhor atenda aos interesses dos atingidos, esses, também, podem proceder à busca da residência pretendida. Dessa maneira, "o beneficiário identifica um imóvel, o qual é avaliado quanto ao atendimento a critérios pré-definidos e, sendo aprovado, é adquirido pelo DNIT e transferido para o nome dos responsáveis pela família cadastrada."[58]

Assim, havendo indicação de imóvel pelo desapropriado, o DNIT avalia a situação jurídica do imóvel "[...] ou de possível transferência de registro."[59] , com vistas a atestar sua regularidade. Acerca da questão, a propósito

> a avaliação do imóvel indicado pelo benefício para o processo de compra assistida inicia com a análise documental, onde a matrícula do imóvel é levantada junto ao cartório e sobre a qual é verificada entre outros itens a existência da averbação da residência construída sobre o terreno, caso contrário, o imóvel não poderá ser adquirido. Nesta fase, verifica-se também

---

servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

[57]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

[58]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Programa de reassentamento – compra assistida foto na avaliação dos imóveis indicados**. Informe Nova Ponte do Guaíba. ed. 52, ano 5, dez. de 2018. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Informe_52.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

[59]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

> se existe alguma pendência financeira sobre o imóvel ou algum tipo de alienação. [60]

Do mesmo modo, procede-se à vistoria para verificar a habitabilidade

> para garantia do atendimento às exigências de condições de moradia, todos os imóveis integrantes do Programa deverão ser vistoriados por profissional competente, o qual elaborará um Relatório Técnico de Vistoria [...]. [61]
>
> posteriormente, é realizada uma vistoria na residência, onde busca-se evidenciar as condições de habitabilidade do imóvel, verificando-se se existem vícios construtivos aparentes ou outros elementos que possam intervir na aquisição do mesmo[62]

Inicialmente, pretendia-se que "as glebas a serem prospectadas devem estar localizadas o mais próximo possível da área de origem da população a ser realocada, dentro dos municípios ou região metropolitana das comunidades impactadas, preferencialmente."[63]. Entretanto, posteriormente, foi facultada, aos atingidos, a escolha de residir em outros estados, desde que observadas as condicionantes impostas.

Caso o expropriado opte pela a compra assistida e não tenha identificado residência para habitar, até o momento das audiências de conciliação, posteriormente, o atingido deve iniciar buscas para encontrar imóvel de sua preferência e que atenda os requisitos do programa.

Por oportuno, convém mencionar que o DNIT se encarregou de realizar processo de aquisição do imóvel, procedimentos de negociação, o pagamento do imposto de

---

[60]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Programa de reassentamento – compra assistida foto na avaliação dos imóveis indicados**. Informe Nova Ponte do Guaíba. ed. 52, ano 5, dez. de 2018. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Informe_52.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

[61]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

[62]CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Programa de reassentamento – compra assistida foto na avaliação dos imóveis indicados**. Informe Nova Ponte do Guaíba. ed. 52, ano 5, dez. de 2018. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Informe_52.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

[63]MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

transmissão do imóvel para o beneficiado, bem como assumiu as despesas com a mudança das famílias. Nesse cenário, o valor do imóvel será transmitido diretamente ao vendedor, devendo o expropriado realizar a desocupação do imóvel em que residia, o qual passará a integrar o patrimônio da Administração Pública.

Com efeito, a escolha da moradia por parte do expropriado faz com que se possibilite a preferência por uma área em que haja melhor infraestrutura, em comparação aonde residia, bem como um local em que seja de maior acesso a oportunidades de emprego, acesso à saúde, à educação e ao lazer. Deste modo, verifica-se que o Programa de Compra Assistida visa à "conceber a moradia enquanto um direito fundamental social indispensável ao respeito da dignidade da pessoa humana e à efetivação de demais direitos fundamentais sociais." [64]

Além disso, o Poder Público, por meio da compra assistida, pretende a construção de soluções duradouras, que garantam uma justa solução habitacional a todas as famílias impactadas pela implantação da infraestrutura viária, sendo uma forma de assegurar dignidade e o direito de moradia dos desapropriados.

2.8 – Primazia pela consensualidade

O Direito Administrativo contemporâneo tem se pautado pela consensualidade, visando a conquistar maior legitimidade para o Poder Público, na medida em que esse edifica melhores relações com os seus administrados. De acordo com Maria Sylvia di Pietro, "[...] a tendência para a consensualidade se insere como uma das formas de expressão da democratização da Administração Pública."[65]

Nessa perspectiva, revela-se "[...] uma Administração Pública menos imperativa e mais propensa à negociação, a acordos, a respeito de direitos dos particulares."[66] Sendo assim, diante da inevitabilidade da desapropriação e do consequente desalojamento de elevado número de famílias, o DNIT e a 26ª Vara Federal de Porto

[64]ANDRADE, Leandro Teodoro. Manual de direito urbanístico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 65.
[65]DI PIETRO, Maria Sylvia**. Direito Administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. E-book.
[66] MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 415.

Alegre/RS[67], conjuntamente, empenharam-se para desenvolver a solução mais plausível ao caso concreto.

Destarte, definiu-se a aplicação do método de conciliação, por meio de audiências coletivas entre o Poder Público e os impactados pela infraestrutura da Nova Ponte do Guaíba, com vistas a solucionar a controvérsia por intermédio de acordos. Para viabilizar a resolução dos conflitos, o procurador federal Dr. Alcemar Cardoso da Rosa, e os demais procuradores federais responsáveis, contaram com os esforços do juiz coordenador do projeto Dr. Hermes Siedler da Conceição Júnior, da juíza federal substituta Dra. Ana Inés Algorta Latorre, bem como com o auxílio do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e dos representantes dos interesses das comunidades.

Isso porque "a consensualidade implica que tanto a população removida quanto a Administração e seus contratados e delegatórios tentem chegar a uma solução mais equânime, que concilie da melhor forma possível os anseios dos envolvidos."[68] Uma vez que, nas audiências coletivas de conciliação, intentou-se disponibilizar "[...] compromissos eficientes e eficazes para viabilizar a implementação de políticas públicas [...]"[69], visando que cada afetado pudesse eleger a medida compensatória mais adequada para si.

Com isto, evidencia-se o "[...] rumo ao caráter prioritário de soluções consensuais dos conflitos que envolvam a administração pública." [70] Já que, atentando às especificidades do caso, que envolve expressivo número de pessoas, propõe realizar autocomposição endoprocessual, em que o cidadão é efetivamente partícipe em

---

[67]TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Resolução nº 38, Porto Alegre, 27 mar. 2014. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, 14 de mai. de 2014. Disponível em:<https://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=20155&reload=false#:~:text=%3A%3A%20Portal%20da%20Justi%C3%A7a%20Federal%20da%204%C2%AA%20Regi%C3%A3o%20%3A%3A&text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C2%BA%2038%2C%20DE%2017,Sul%20e%20estabelece%20outras%20provid%C3%AAncias. >. Acesso em: 04 abri. 2020.

[68]PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v.3, n2, 2017, p. 134 – 165. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/29000>. Acesso: 03 agos. 2020.

[69] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46/ dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>. Acesso em: 11 abri. 2020.

[70] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46/ dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>. Acesso em: 11 abri. 2020.

condições de paridade para dialogar, colaborando para a ocorrência de acordo satisfatório para ambas as partes.

3 – AUDIÊNCIAS COLETIVAS DE CONCILIAÇÃO

3.1 – A audiência de conciliação como método de solução consensual dos conflitos

A solução preconizada pelo método da conciliação não se restringe ao caso em análise, visto que reflete um movimento suscitado pela terceira onda de acesso à justiça[71], visando à efetividade das soluções das controvérsias postas no Poder Judiciário, de forma eficiente ao litígio em um prazo razoável.

Isso porque é

> dispendiosa contraposição adversarial dos jogos de soma zero. É vasto o leque de danos suscitados por essa postura: desde o iminente colapso do Poder Judiciário até a quebra de confiança legítima do cidadão no Estado-administração, e vice-versa.[72]

Efetivamente, sucedeu-se desse modo em face da Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça[73], a qual primou pela concretização do sistema multiportas[74] no ordenamento jurídico brasileiro, visando à aplicação de mecanismos consensuais que fossem adequados a cada caso concreto, atentando-se a especificidade da controvérsia, de modo que seja concedida a tutela adequada para aquele conflito.

Concerne, portanto, a um novo arranjo institucional em que se pretende a adoção de procedimentos adequados de forma especializada, em que se prepondera a acessibilidade e, sobretudo, a participação das partes, os quais são os maiores interessados em promover a resolução do seu conflito.

Nessa perspectiva,

> [...] os meios consensuais de solução de conflitos fazem parte do amplo e substancial conceito de acesso à justiça, com critérios mais apropriados do que a sentença, em certas situações, pela possibilidade de adequação da solução à peculiaridade do conflito, à sua natureza diferenciada, às condições

---

[71]CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

[72]FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial**: a prioritária solução consensual de conflitos. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46/ dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>. Acesso em: 09 set. 2020.

[73]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125,** de 29 de nov. de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

[74]SANDER, Frank E. A.. Varieties of Dispute Processing. **Pound conference**: perspectives on justice in the future. Minnesota, 1976.

> e necessidades especiais das partes envolvidas. Trata-se, enfim, de um modo de se alcançar a justiça com maior equanimidade e aderência ao caso concreto.[75]
>
> tais métodos trazem como benefícios celeridade, economicidade, neutralidade do fórum de discussões, informalidade, flexibilidade, confidencialidade, especialidade de terceiro imparcial, preservação da relação social entre as partes após a solução do conflito, atendimento a interesses e valores, autoria e constatação da interdependência na construção de soluções, empoderamento das partes e estímulo ao diálogo.[76]

Também, o Novo Código de Processo Civil impulsionou a inserção do sistema multiportas ao estipular como dever o estímulo à utilização de métodos consensuais, procedendo da seguinte forma:

> Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
>
> .....
>
> § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.
>
> § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.[77]

Destarte, o sistema processual passa a incluir diversos mecanismos de resolução de contendas, os quais se alinham à solução adequada à controvérsia e à satisfação mútua dos envolvidos, cabendo à solução jurisdicional, promovida pelo Estado-Juiz, apenas quando não for possível obter consenso na resolução de um impasse.

---

[75]WANTANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. *In:* ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 87 -97. p. 88 – 89. Disponível em: < https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

[76]CRESPO, Mariana Hernandez. A construção da América Latina que queremos: complementando as democracias representativas através da construção de consenso. *In:* ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: < https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

[77]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 11 out. 2020.

No que tange à conciliação, trata-se de instrumental de resolução de conflitos utilizado "[...] nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes [...]" [78], conforme prescreve o § 2º, do artigo 165, do CPC/15.

Na lição de Célia Regina Zapparolli, "a conciliação, genericamente, é uma forma de resolução pacífica de disputas e de lides administrada por um terceiro investido de autoridade decisória ou validatória na questão posta ou delegado por quem a tenha, judicial ou extrajudicialmente [...]." [79]

"Conciliação vem do latim *concilliare*, que significa reunir, pôr em acordo [...]"[80], essa técnica pode ser realizada de forma prévia, ou posterior a instauração de uma lide, podendo ser promovida a qualquer tempo. É, geralmente, realizada por terceiro facilitador, denominado conciliador, o qual é incumbido de identificar os elementos do conflito e auxiliar as partes a promover solução conjunta para obtenção de acordo que seja benéfico para ambas.

Sendo assim, "[...] indica-se a conciliação para casos em que não há vínculo prévio entre as partes, de modo que se trata o problema de maneira pontual, por um terceiro imparcial que aponta sugestões de acordo para as partes."[81]

Com mais razão,

> conciliar implica participar ativamente da comunicação (aproximando os indivíduos), colaborar para a identificação dos interesses, ajudar a pensar em soluções criativas e estimular as partes a serem flexíveis, podendo apresentar [se necessário] sugestões para a finalização do conflito.[82]

---

[78]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 11 out. 2020.

[79]ZAPPAROLLI, Célia Regina. Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises. *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

[80]PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública**: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC - SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22206>. Acesso: 08 set. 2020.

[81]MAZZEI, Rodrigo Mazzei; SECCATO, Bárbara Ruis Chagas. Breve Ensaio sobre a Postura dos Atores Processuais em Relação aos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 67-89. p.74.

[82]TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação,**

Tal mecanismo, contudo, não se confunde com os institutos da negociação e da mediação, distinguindo-se do primeiro, porquanto a conciliação é conduzida por terceiro imparcial, o qual auxilia as partes a alcançar um ponto de equilíbrio comum que atenda aos interesses de ambas. Ao passo que a negociação é técnica promovida pelos próprios interessados que, na solução de uma controvérsia, pretendem obter a melhor vantagem para si. Todavia, na conciliação, "admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição."[83]

Já, em relação ao segundo instituto, difere-se à medida que a medição é utilizada atentando à manutenção da relação existente entre as partes. Além disso, o mediador – diferentemente do conciliador – não pode propor soluções ao caso, visto que deve colaborar para que as próprias partes, autonomamente, encontrem a saída para a contenda.

Essa distinção foi observada pelo legislador processual,

> o CPC acabou com longa discussão sobre a diferença entre mediação e conciliação. Em vez disso, definiu que o conciliador "atuará preferencialmente" nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes e poderá fazer sugestões de soluções, ao passo que o mediador "atuará preferencialmente" nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes e incumbência será 'auxiliar os interessados a compreender as questões e interesses em conflito' de modo que eles, próprios, identifiquem as soluções mais adequadas (art. 165).[84]

Com efeito, a conciliação foi definida como instrumento de resolução da dimensão conflitiva da Nova Ponte do Guaíba por prerrogativa da Advocacia Geral da União, a partir do requerimento de designação de audiência de conciliação, conforme prevê o artigo 319 do CPC/15, *in verbis*:

---

mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

[83]MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **O Novo Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. E-book.

[84]SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

> Art. 319. A petição inicial indicará:
>
> .....
>
> VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.[85]

Seguindo o rito processual, consoante determina o artigo 334 do CPC/15[86], audiências de conciliação são efetuadas somente se o requerimento da inicial não for hipótese de indeferimento liminar, assim como a exordial deve preencher requisitos essenciais, de acordo com o artigo 330 do CPC/15[87], no caso em análise, implementados os pressupostos processuais.

Incialmente, as ações foram distribuídas para as varas da Justiça Federal de Porto Alegre/RS, sendo os processos de desapropriação remetidos à 26ª Vara Federal de Porto Alegre/RS, em razão de ser a "primeira vara federal especializada em conciliação" [88] e a responsável por promover o projeto das audiências coletivas da Nova Ponte do Guaíba/RS.

3.2 – A audiência de conciliação como técnica adequada ao caso

Para destacar a adequação do método aplicado, cabe explicitar como se deu a ocorrência das audiências coletivas de conciliação.

A solenidade se iniciava, diante das famílias que tinham sua audiência designada para a data correspondente, com o Juiz Federal Titular Dr. Hermes Siedler da Conceição Jr., apresentando os princípios e o método de realização da sessão, bem como as três propostas ofertadas de reassentamento para os atingidos pela construção do empreendimento.

---

[85]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 11 out. 2020.
[86]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 28 set. 2020.
[87]BRASIL Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.
[88]Solução extrajudicial – RS terá a primeira vara federal especializada em conciliação no país. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de mai. de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/rs-primeira-vara-federal-especializada-conciliacao-pais>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Desse modo, o Excelentíssimo Doutor elucidava que cada família seria chamada pelo conciliador responsável pela mesa em que ocorreriam as tratativas de seu caso, e que, ao ser efetuado acordo, constatando-se a adequação do termo, esse passava, então, a ser homologado pelo próprio juízo, ou pela juíza substituta, colocando-se a disposição de dúvidas gerais e informando que acompanharia os atos.

Caso não houvesse a ocorrência de acordo, o processo seguiria o trâmite ordinário perante juízo de origem, discutindo-se apenas ou vício processual, ou para se intentar impugnar o valor fixado para indenização das benfeitorias, já que, conforme prescreve o artigo 20, do DL 3.365/41, "qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta"[89].

À vista disso, como se constata, trata-se de técnica conciliatória híbrida, isto é, com a participação do juiz, conquanto fosse para homologação de acordo efetuado.

Ainda, na apresentação geral do método, o magistrado apresentou representante do Ministério Público, responsável por salvaguardar os interesses da população atingida; bem como, salientou que todos podiam ser assistidos pela Defensoria Pública, sendo essa incumbida de prestar auxílio às famílias, afim de que os expropriados conseguissem aderir a melhor solução para si, resguardando os seus direitos (livre escolha, dignidade e direito de moradia).

Imprescindível, portanto, o "[...] acompanhamento de tais profissionais, pois as partes emitirão vontades e firmarão compromissos com consequências jurídicas."[90] Sendo, portanto, a atribuição desses a de informar as partes, já que

> [...] serão eles os responsáveis por orientar os sujeitos sobre os desdobramentos jurídicos das possíveis atitudes tomadas no procedimento, bem como por zelar pela observância dos direitos e garantias dos sujeitos do conflito.[91]

---

[89]BRASIL. Lei nº 3.365, de 21 de jun. de 1941. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

[90]MAZZEI, Rodrigo Mazzei; SECCATO, Bárbara Ruis Chagas. Breve Ensaio sobre a Postura dos Atores Processuais em Relação aos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 67-89. p. 80.

[91]MAZZEI, Rodrigo Mazzei; SECCATO, Bárbara Ruis Chagas. Breve Ensaio sobre a Postura dos Atores Processuais em Relação aos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 67-89. p.80.

Isso assegurou que as famílias não fossem posteriormente surpreendidas com o advento de uma consequência jurídica não prevista na autocomposição. Ademais, a assistência jurídica prestada amparou, até mesmo, a ocorrência dos acordos, posto que "[...] implica auxílio para tornar as pessoas mais ativamente participantes das decisões básicas [...] que afetam suas vidas."[92]

Nesse cenário, para viabilizar a ocorrência dos mutirões de conciliação, no auditório da Justiça Federal de Porto Alegre, foram dispostas, entre cinco a oito mesas (alterando-se conforme o trâmite de aplicação do método), contando com um servidor-conciliador, ou estagiário-conciliador, integrantes da 26ª Vara Federal, encarregados de atuarem como terceiros facilitadores.

Ressalta-se aqui a importância da vara ser de conciliação, porquanto conta com integrantes qualificados para o procedimento, os quais detêm experiências com inúmeras audiências de conciliação, bem como, sua maioria, já tinha realizado o curso de capacitação do Conselho Nacional de Justiça, nos moldes prescritos no Anexo I da Resolução 125 de 2010.[93]

Sendo, portanto, profissionais habilitados e treinados para a execução das audiências, os quais, contavam com a confiança dos magistrados de que prestariam um serviço competente e padronizado – em termos técnicos, sociais e éticos – voltado para a justa solução da contenda.

Também, em cada mesa de composição, encontrava-se um preposto do DNIT (representado por seus engenheiros e procuradores). Ao passo que, ambos os magistrados circulavam entre as mesas, verificando as tratativas e auxiliando em casos mais complexos e distintos, sendo essa disponibilidade um ponto distintivo de outros mutirões de conciliação.

Encaminhando-se as famílias, essas, ou eram acompanhadas por defensor público, ou por advogado constituído.

---

[92]CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 143.

[93]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125,** de 29 de nov. de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

O que se buscou, em um primeiro momento, foi criar um ambiente eficiente de tratamento dos conflitos postos, de modo a propiciar um clima favorável à conciliação e, principalmente, de acolhimento, por parte da Justiça, dos expropriados, para que se sentissem confiantes quanto ao trabalho ali executado.

Oportunizada a conciliação, para tratar de cada caso específico, verificou-se o número correspondente ao imóvel, com vistas a analisar a situação do local; o valor que fora atribuído para as benfeitorias; se se tratava de moradia, ou imóvel com destinação comercial; o número de habitantes residentes; o titular da família e se esse detinha, ou não, companheiro.

Outrossim, o responsável familiar era questionado se já tinha algum posicionamento decisório, verificando-se se detinha plena compreensão de todo o procedimento e se possuía dúvidas sobre quaisquer aspectos.

Dessa forma, mister o papel do conciliador, evidenciado pela sua capacidade de escuta ativa e indagação aberta, colocando-se a disposição como ouvinte acerca das angústias das famílias, podendo as dirimir a partir de esclarecimentos.

O conciliador foi o responsável por promover a ocorrência dos acordos, de modo que "a clareza na atuação do terceiro imparcial é um elemento essencial para reduzir desconfianças e conferir credibilidade ao mecanismo consensual."[94]

Ao viabilizar saídas ao conflito social apresentado, foi imprescindível que o conciliador, agisse de maneira imparcial e competente, em consonância com os princípios que regem sua atuação, prescritos no artigo 166 do CPC/15[95], e que, também, respeitasse os anseios dos envolvidos, de sorte que a convenção refletisse a real adesão à opção que o expropriado pretendeu.

Importa destacar que muitas famílias já iam às audiências com decisão tomada. Ao passo que, como arguido, muitas outras suscitavam seus receios quanto a mudanças, visto que eram moradores daqueles locais há décadas; tinham receio se, de fato, o empreendimento seria construído; bem como, apresentavam dúvidas em relação a como

---

[94]TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

[95]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 12 out. 2020.

ficaria o sustento do núcleo familiar, em virtude de grande parte exercer atividades econômicas na própria Ilha.

Do mesmo modo, as famílias pretendiam esclarecer como proceder à procura do novo imóvel e quais as condições que esse deveria ter para ser enquadrado no Programa de Compra Assistida.

De consequência, relevante o papel elucidativo exercido pelo conciliador, porque isso é o que "[...] dá a garantia de que o procedimento não será arbitrário, mas sim devidamente informado e orientado [...]".[96]

Em relação às opções ofertadas, "[...] é essencial que o conciliador atue com esmero em sua importante função, promovendo reflexões significativas e produtivas aptas a promover a conscientização dos envolvidos sobre direitos e deveres recíprocos"[97], dessa forma o conciliador pôde recomendar alternativas propícias à saída da autocomposição.

Na "[...] conciliação (o terceiro imparcial recomenda alternativas ensejadoras de saída cooperativa [do tipo *win-win*], utilizando estratagemas como estimativa das perdas para o cenário de não ser equacionado o conflito)."[98]

Contudo, existindo inseguranças do desapropriado quanto à modalidade de escolha, as audiências poderiam ser remarcadas, quantas vezes fosse necessário, porque a finalidade era a de que o expropriado tivesse independência para tomar sua decisão a partir da informação e do assessoramento jurídico prestado por defensor público, ou por advogado constituído, preservando a autonomia de sua vontade.

Trata-se, portanto, de

---

[96]MAZZEI, Rodrigo Mazzei; SECCATO, Bárbara Ruis Chagas. Breve Ensaio sobre a Postura dos Atores Processuais em Relação aos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 67-89. p. 76.

[97]TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

[98]FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial**: a prioritária solução consensual de conflitos. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46/ dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7299>. Acesso em: 09 set. 2020.

> [...] garantia do mediador/conciliador, bem como das partes, pois há plena autonomia para desenvolver as sessões sem a obrigação ou pressão de firmar acordos permite que o procedimento se desenvolva no tempo e modo necessários para se estabelecer o diálogo.[99]

No que tange à intervenção dos magistrados, nas mesas de conciliação, essas ocorreram, nos casos mais complexos. Exemplo disso foram os casos em que houve a necessidade da indenização por fundo de comércio.

Tendo em conta que os estabelecimentos comerciais (e galpões de reciclagem) geravam fonte de renda e propiciavam o sustento das famílias, verificou-se a necessidade de indenizar os expropriados pela perda do ponto e principal origem de subsistência – na maioria das vezes a única.

Assim, na própria audiência, foram acordados parâmetros para a atribuição do valor correspondente à indenização pela benfeitoria comercial, para aferição do preço foram utilizados critérios como a média dos rendimentos levantados.

Ao procurador federal apenas cabia transigir sobre o valor estimado, ficando restrito ao estipulado pela Advocacia Geral da União. Isso porque "[...] não é dado aos advogados da Fazenda Pública dispor, em audiência, por decisão pessoal sua, portanto sem consultar as suas respectivas chefias nas procuradorias, sobre direitos e interesses deduzidos em juízo pelo poder público".[100]

À vista disso, aos magistrados coube auxiliar na fixação de um preço justo a ser indenizado, de forma que aquele empreendedor pudesse vir a retomar seu comércio na zona para qual iria, ou para que conseguisse continuar a se sustentar durante tempo posterior à saída do local em que residia.

O papel dos juízes, no entanto, não ficou adstrito a essa circunstância, cabendo a esses uma perspectiva mais gerencial do conflito, à medida que intercediam nas mesas quando constatavam indagação jurídica que necessitava de maior elucidação, ou quando

---

[99]MAZZEI, Rodrigo Mazzei; SECCATO, Bárbara Ruis Chagas. Breve Ensaio sobre a Postura dos Atores Processuais em Relação aos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 67-89. p. 75.

[100]MADUREIRA, Cláudio Peneda. O Código de Processo Civil de 2015 e a Conciliação nos Processos Envolvendo a Fazenda Pública. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 169- 213. p. 192.

se tinham impasses maiores, que poderiam ensejar situações de tensões e rupturas, as quais foram evitadas, com o auxílio dos magistrados.

Por derradeiro, efetuando-se acordo, a transação é averbada no termo de audiência, o qual era integralmente lido pelo conciliador para o expropriado, passando pela assinatura de todos os presentes e, por último,

> [...] o ato das partes tem de ser homologado para que surta efeito de extinguir processualmente a controvérsia existente entre as partes. Homologar significa verificar a concordância do ato praticado com as suas condições legais de existência, validade e eficácia a fim de lhe outorgar autoridade judicial.[101]

Destarte, o acordo passa pela apreciação do magistrado, responsável pela homologação do termo e o competente por velar pela efetividade do feito.

3.2.1 – O princípio da oralidade aplicado nas audiências

Conforme estabelece o artigo 166 do CPC/15[102], a conciliação é pautada pelo princípio da oralidade. Disso se enseja que atos conciliatórios são feitos de forma, preferencialmente, oral, ficando registrados apenas os termos imprescindíveis à audiência e que sejam de comum acordo das partes.

No caso, as audiências coletivas de conciliação ocorreram de modo, predominantemente, oral. Com efeito, trata-se de técnica costumeiramente utilizada na justiça conciliativa, posto que "[...] privilegia-se a comunicação oral, concentra, no diálogo entre as partes, a busca da compreensão do problema posto e a resolução do conflito."[103]

Com isso, as audiências se revestiram de um caráter informal, já que às partes foi concedida livremente a palavra, objetivando que pudessem exprimir seus

---

[101]MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **O Novo Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. E-book.

[102]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm >. Acesso em: 12 out. 2020.

[103]PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública**: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC - SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22206>. Acesso em: 08 set. 2020.

posicionamentos, de forma a reduzir eventual assimetria entre o Poder Público e o expropriado, o qual passa a deter condições de debater e construir a solução mais adequada para si.

Porquanto,

> a informalidade incentiva que o procedimento de negociação seja o mais natural possível, sem formalidades, permitindo que as partes estejam em situação confortável e relaxada, garantindo um ambiente melhor para o diálogo. Além disso, a informalidade estaria também conexa a autonomia da vontade, permitindo amplas flexibilizações no procedimento negocial.[104]

Isso "[...] possibilita ao cidadão ser o protagonista da solução de seu problema, com maior responsabilidade e compromisso com o cumprimento das ações que visam a esse objetivo."[105] Por conseguinte, o protagonismo dos envolvidos na conciliação é fundamental para o encaminhamento da controvérsia, já que a conciliação se direciona conforme o diálogo travado entre eles, sendo a conversa elementar para o resultado final.

Sendo assim, "[...] a oralidade é importante na resolução consensual dos conflitos, pois esta somente ocorrerá se as partes conseguirem chegar a um denominador comum e isso ocorre por meio do diálogo. "[106]

Do mesmo modo, é de se enaltecer o papel do conciliador que, para viabilizar a aplicação do referido princípio, apara as arestas do conflito, cria um ambiente equilibrado e capaz de permitir a sua resolução. Ainda sobre esse aspecto, "aos facilitadores compete à condução do diálogo entre as partes para que possam encontrar, por si só, a melhor solução para o conflito existente."[107]

---

[104]PEIXOTO, Ravi. Os "Princípios" da Mediação e da Conciliação: uma Análise da Res. 125/2010 do CNJ, do CPC/2015 e da Lei 13.140/2015. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p.90-108. p.102.

[105]ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: < https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

[106]SOUZA, Michel Roberto Oliveira de. **Novas perspectivas sobre a oralidade no processo**. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 2, p. 145-178, jul – dez/2015.

[107]PEIXOTO, Ravi. Os "Princípios" da Mediação e da Conciliação: uma Análise da Res. 125/2010 do CNJ, do CPC/2015 e da Lei 13.140/2015. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier

De consequência, a oralidade otimiza a autocomposição, conferindo celeridade ao procedimento conciliatório e assegurando à confidencialidade, haja vista que apenas as tratativas fundamentais aos termos do acordo são registradas.

3.2.2 – Acordos celebrados

"O processo tem de ser adequado à finalidade que pretende alcançar, o que significa que inafastável do campo da tutela jurisdicional a relação entre meio e fim, capaz de outorgar unidade teleológica à tutela jurisdicional dos direitos."[108]

Com efeito, no caso em apreço, a finalidade que se pretendeu alcançar foi a de reduzir os impactos causados pela remoção das famílias residentes na Ilha Grande dos Marinheiros a partir da concessão de possibilidades de reparação. Realizando isso, especialmente, por meio do Programa de Compra Assistida, com o fornecimento de uma moradia justa e digna, e não só através da possibilidade de indenização pelas benfeitorias dos locais em que os expropriados residiam.

À vista disso, imperativo constatar os compromissos celebrados a partir da técnica aplicada. Conforme dados concedidos pela 26ª Vara Federal, ainda não publicizados, foram ajuizados e submetidos às audiências coletivas de conciliação o total de 504 processos.

Desse número, obtiveram-se 494 acordos, dentre os quais 309 famílias optaram pelo Programa de Compra Assistida. Ademais, 151 famílias foram beneficiadas com o Programa de Compra Assistida e pelo recebimento de indenização por benfeitoria comercial (principalmente galpão de reciclagem). Apenas em 20 processos se optou pelo recebimento de indenização pelas benfeitorias residenciais, ou de comércio.

Portanto, excetuando-se 14 processos apensos, somente em 10 processos não se conseguiu alcançar a finalidade pretendida – conceder reparação e assegurar o direito de moradia aos atingidos, à prima facie, por meio da conciliação – já que, em momento posterior à aplicação das audiências coletivas, o Poder Público se manifestou pela desistência da construção do empreendimento, sendo essa opção rechaçada.

(coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p.90-108. p.96.

[108]MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **O Novo Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. E-book.

A despeito da opção das unidades habitacionais ter sido afastada, em virtude abdicação da construção, ainda, sim, se conseguiu "[...] alcançar soluções adequadas e convenientes, mutuamente aceitáveis, para os conflitos."[109] Principalmente, em razão, da participação efetiva dos expropriados na decisão de sua controvérsias por meio da autocomposição, legitimando democraticamente a adesão à opção escolhida.

Também, por meio das audiências coletivas de conciliação e da possibilidade de celebração de acordos, verificou-se que o Poder Público pretendeu mitigar os impactos causados pela desapropriação.

Isso porque, o procedimento de desapropriar é caracterizado por ser, na maioria das vezes, invasivo, e com as audiências coletivas de conciliação se oportunizou a escuta dos afetados, momento em que [...] o Poder Público abdica de uma posição de supremacia em relação ao particular com a finalidade de obter resultados que revelem este consenso em prol da eficiência na obtenção do interesse público."[110]

Esse caso evidencia uma nova cultura de composição por parte da Administração Pública rumo a uma autêntica transformação de hábitos mais consonantes com a finalidade pública, por meio da participação dos cidadãos nas decisões que são afetas a si, colocando em segundo plano uma resolução estatal imperativa.

Outrossim, cumpre enaltecer que a conciliação constituiu alicerce para a ocorrência dos compromissos firmados, bem como foi essencial para assegurar que a opção eleita refletia o caminho a que se aspirava – resolução justa e digna aos atingidos pela via consensual.

3.2.3 – Duração razoável do processo

---

[109]PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública**: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC - SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22206>. Acesso: 08 set. 2020.

[110]PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública**: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC - SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22206>. Acesso: 08 set. 2020.

No ordenamento jurídico brasileiro, tem-se uma cultura, predominantemente, demandista, em que se visa à solução de um impasse pela via jurisdicional.

Dessa forma, o que se constata é o crescente aumento da propositura de ações judiciais, as quais têm gerado uma crise no Poder Judiciário, haja vista a sobrecarga processual. Outros fatores, também, corroboram para o congestionamento de demandas a serem apreciadas, tais como a multiplicidade de regras normativas, a possibilidade de remanejar recursos protelatórios, a falta de infraestrutura e mão de obra suficiente para a prestação de serviços judiciais.

Esses fatores, além de implicarem em morosidade processual, acabam por acarretar a perda da confiança do cidadão no Judiciário.

O mesmo problema, similarmente, ocorre no âmbito das ações de desapropriação,

> [...] os processos expropriatórios, quando submetidos ao Poder Judiciário, tornam-se morosos fardos que tramitam por décadas sem apresentar uma solução definitiva e satisfatória ao litígio. A bem da verdade, essa não é uma situação nova as demandas expropriatórias. Em que pese à inexistência de dados oficiais tratando a respeito da longa duração dos processos de desapropriação no judiciário, a tramitação vagarosa desse tipo de demanda é fenômeno público e notório, denunciado há décadas pela doutrina especializada, a quem coube apontar em diversas oportunidades o desarrazoado tempo de tramitação das ações expropriatórias.[111]

Todavia, na contramão do que se constata, o que o sistema processual pretende é a concessão de uma prestação jurisdicional justa em um prazo ravoável. Nesse sentido, cumpre colacionar que o princípio da duração razoável do processo está assim insculpido na Magna Carta e no diploma processual civil vigente:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

---

[111]GUERRA, Luis Roberto Sigaud Cordeiro. **A desjudicialização do processo de desapropriação:** a arbitragem como alternativa adequada à solução das divergências expropriatórias. 2019. 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas Rio de Janeiro – FGV – RJ, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;/handle/10438/29557>. Acesso em: 25. out. 2020.

.....

> LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.[112]

> Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.[113]

Os métodos adequados de solução de conflitos se desvendam como uma forma de atenuar esses problemas, à medida que constituem instrumentos que viabilizam o estabelecimento prático desse princípio. Isso porque, a técnica eleita, para a resolução da contenda, é adequada às particularidades do problema posto, de modo que "[...] a concreção desse princípio ocorrerá em cada caso, a depender da apreciação de suas circunstâncias."[114]

Cumpre frisar que "a prestação da justiça em tempo hábil não possui uma dimensão temporal delimitada, justamente por envolver casos concretos"[115], já que "a complexidade da causa, sua importância na vida do litigante, o comportamento das partes e o comportamento do juiz – ou de qualquer de seus auxiliares – são critérios que permitem aferir racionalmente a razoabilidade da duração do processo." [116]

De modo que é forçoso concluir que "uma decisão justa não pode ter o açodamento e a irreflexão, incompatíveis com a atividade jurisdicional, tampouco ter a morosidade destrutiva da efetividade de jurisdição."[117]

Dessa maneira, com as audiências coletivas de conciliação aplicadas ao caso, conseguiu-se adotar técnicas mais gerenciais e adequadas ao fluxo do ato processual, posto que se empreendeu maiores esforços iniciais para a resolução dos impasses, e

---

[112]BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25. out. 2020.

[113]BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 25. out. 2020.

[114]BELO, Duína Porto. **A razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça**. Revista Direito e Desenvolvimento – a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010. p.55-68. p. 60.

[115]BELO, Duína Porto. **A razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça**. Revista Direito e Desenvolvimento – a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010. p.55-68. p.62.

[116]MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil comentado**. 4. ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, Brasil, 2018. E-book.

[117]NICOLITT, André. **A duração razoável do processo**. 1. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. E-book.

porque "[...] a possibilidade de se ter apenas uma audiência ou ainda poucas audiências próximas pode fazer com que o processo seja mais célere."[118]

Ademais o princípio da duração razoável do processo conseguiu ser absorvido, sobretudo, pela atuação dos terceiros imparciais, atenta às particularidades de cada caso, os quais conseguiram, na maioria das vezes, auxiliar o encerramento dos conflitos de com uma solução satisfatória para ambos os contendores.

A satisfação das partes como uma solução justa em um prazo razoável – entre o início da demanda e a ocorrência dos acordos – dá-se, nesse caso, em virtude da aplicação da técnica consensual, que faz com que o resultado compreenda os interesses de ambas as partes na resolução do conflito.

Isso, também, é fruto de uma nova postura por parte da Administração Pública ao primar pela consensualidade, "[...] de ordem a priorizar a precisa e customizada resolução de conflitos não adversarial e cooperativa, em lugar da perpetuação deletéria de processos [...]".[119]

3.3 – Processos com características estruturais

Analisada a dimensão conflitiva e todos os seus aspectos, imperativo analisar esse caso, sob a ótica do instituto denominado processo estrutural. Isso porque o presente caso, em certa medida, detém características convergentes a essa modalidade processual, senão vejamos.

A contraposição entre o direito de moradia de ocupantes de áreas públicas e do direito de desapropriar para viabilizar obra-estruturante não deixa de se caracterizar como um problema estrutural, haja vista ser uma situação que se prolonga no tempo e de difícil resolução, já que necessita de inúmeras medidas para alcançar o resultado pretendido, qual seja, a reestruturação da situação.

---

[118]SOUZA, Michel Roberto Oliveira de. **Novas perspectivas sobre a oralidade no processo**. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 2, p. 145-178, jul – dez/2015.

[119]FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial**: a prioritária solução consensual de conflitos. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46/ dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>. Acesso em: 09 set. 2020.

Dessa maneira, a hipótese vertente configura fato consolidado em desconformidade permanente, porquanto famílias em condições socioeconômicas precárias, não tendo acesso ao mercado imobiliário formal, intentando assegurar condições mínimas para viver, passam a ocupar áreas públicas de forma irregular com vistas a constituir sua residência. De outro lado, justamente por se tratar de ocupação irregular em área pública, inexiste o direito de indenização das benfeitorias edificadas, restando essas famílias sem nenhuma proteção legal.

Destarte, o que se constata, em situações como essa, é a perpetuação da problemática, restando insatisfeito e o direito de moradia, previsto constitucionalmente, de modo que o Poder Público, com sua atuação, fomenta a ocorrência dessa violação.

Assim, cabe ao processo estrutural, versar acerca de semelhantes problemas, visando a regular o funcionamento da estrutura em conformidade com a finalidade almejada, já que

> a complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido.[120]

Por oportuno,

> [...] um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio.[121]

No presente caso, o que se visa é resguardar o direito de moradia dos atingidos a partir de reassentamentos e viabilizar a ocorrência das desapropriações para imitir o

---

[120]VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.

[121]VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.

Poder Público na posse das áreas necessárias para a edificação do empreendimento da Nova Ponte.

A partir dessas constatações, impende examinar as características concernentes ao processo estrutural. Para os doutrinadores Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira o processo estrutural configura-se por

> [...](i) **pautar-se na discussão sobre um problema estrutural**, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) **buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal** de coisas[17] (uma reestruturação, pois), **removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada**; (iii) desenvolver-se num **procedimento bifásico**, que inclua o **reconhecimento e a definição do problema** estrutural **e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação** que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua **flexibilidade** intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) **e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo** (art. 190, CPC (LGL\2015\1656)).[122] (grifo nosso).

De modo particular, em relação à fase de constatação do estado de desconformidade, apura-se, na hipótese vertente, "a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos"[123].

Nesse aspecto, de relevo pontuar que a construção da Nova Ponte atingiu um expressivo número de pessoas que compartilhavam a vivência em comunidade na Ilha Grande dos Marinheiros, e, com as desapropriações, o vínculo social e o sentimento de pertencimento passam a ser rompidos, fazendo com que haja divergências sobre as soluções da problemática, dada a dimensão que o conflito apresenta para cada indivíduo, cediço que:

---

[122]DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alezandria de. Elementos para uma teoria do Processo Estrutural aplicado ao Processo Civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 303, mai. 2020, p. 45-81.

[123]VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.

> "[...] o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada."

Definido, portanto, o problema, "essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período de tempo"[124]. Assim, no presente caso, foi estabelecido um projeto de reassentamentos, por meio do Programa de Compra Assistida, prevendo-se tipologias mínimas de casas a serem adquiridas, bem como valores, prazos, avaliação do imóvel pelo DNIT, a efetuação do registro em cartório, o auxílio com a mudança das famílias, entre outros meios de se assegurar a estruturação do direito de moradia dos afetados, e, finalmente, obtendo-se a necessária aprovação dos magistrados.

Nesse ponto, contudo, o presente caso, distingue-se de um processo estrutural, em virtude de os juízes não terem atuado na fiscalização posterior da implementação das medidas estruturantes, visto que um processo estrutural implica a

> "[...] avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências"[125].

A despeito disso, fazem-se presentes, também, as características de flexibilização procedimental – marcada pela cooperação entre o Poder Público e a Justiça Federal para a construção de uma justa solução que fosse benéfica para todos os envolvidos – e da utilização da consensualidade a partir da execução das audiências coletivas de conciliação, adaptando-se o procedimento conciliatório em conformidade com as exigências do caso concreto.

---

[124]VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.
[125]VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.

Em essência, os processos estruturais "[...] são demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural"[126].

Depreende-se disso que, apesar de nos processos em análise não se constatarem, na íntegra, as características que marcam o referido instituto, ainda assim, pode-se afirmar que a finalidade última das audiências coletivas de conciliação está em consonância com o escopo dos processos estruturais, no sentido de impulsionar uma mudança gradual da Administração Pública, que passa a viabilizar a ocorrência de empreendimentos com a garantia de preservação do direito de moradia dos atingidos, independente de ser uma área pública de ocupação irregular.

[126]VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, com o empreendimento da Nova Ponte do Guaíba, o DNIT necessitou efetuar a desapropriação de locais imprescindíveis à faixa de domínio e às áreas contíguas a ponte, em que não se pode edificar por vedação legal e por questões de segurança.

Com efeito, ao verificar que os residentes nesses locais se tratavam de ocupantes de áreas públicas, o Poder Público teve de se empenhar em viabilizar mecanismos que mitigassem os efeitos causados pela remoção involuntária da população atingida, de modo que fosse assegurada a realocação dos expropriados por meio de reassentamentos.

Dessa forma, ofertaram-se três modalidades de compensação: a indenização pelas benfeitorias, a construção de unidades habitacionais e o Programa de Compra Assistida.

Nessa perspectiva, o DNIT ajuizou ações de desapropriação perante a Justiça Federal de Porto Alegre – RS, visando que a resolução da contenda ocorresse por meio de audiências de conciliação.

Destarte, a 26ª Vara Federal, especializada em conciliação, foi a responsável por implementar a técnica através de audiências coletivas de conciliação, primando pela participação ativa dos atingidos, colaborando para a ocorrência de acordo satisfatório para ambas as partes.

Ao decorrer das audiências, sobreveio decisão do Poder Público, desistindo de edificar as unidades habitacionais. À vista disso, a opção pelo Programa de Compra Assistida – que já se mostrava benéfica, porquanto assegura moradia digna com infraestrutura básica de habitação e saneamento – passou a ser preferida pelos expropriados.

Portanto, este trabalho se concentrou em demonstrar que a audiência de conciliação foi a técnica mais adequada a ser aplicada para a solução do problema posto, porque foi responsável por viabilizar a implementação do Programa de Compra Assistida, o qual tem como objetivo conceder moradia com justo título ao expropriado que optou por essa modalidade de reassentamento.

Também, no ponto, enalteceu-se que as audiências de conciliação concentraram todos os esforços necessários na viabilização de acordos informados e orientados – ante a participação dos envolvidos e não por meio de uma solução imposta – em um tempo razoável, de forma técnica e adequada, respeitando-se a autonomia do expropriado na escolha de sua decisão, garantindo que o procedimento não foi arbitrário.

Pretendeu-se, também, evidenciar que a escolha por uma resolução consensual não se adstringe ao caso, mas, trata-se de um movimento instaurado pelo sistema multiportas incorporado no ordenamento jurídico brasileiro, o qual vem sendo, paulatinamente, incluído para resolver os conflitos de forma adequada.

Outrossim, ressaltou-se o avanço pela Administração Pública ao primar pela solução consensual como forma de incluir os cidadãos nas decisões que são afetas a si, de maneira a legitimar a sua atuação.

Constataram-se óbices orçamentárias e conflitivas políticas que impediram um maior desenvolvimento do projeto no âmbito da Administração Pública, especialmente, em relação à construção das unidades habitacionais. Todavia, ainda, sim, esse caso evidencia que o Poder Público tem priorizado implementar soluções consensuais que sejam justas e adequadas a finalidade pública.

Além disso, identificou-se que os processos atinentes ao presente caso detêm características convergentes aos aspectos fundamentais dos processos estruturais – ainda que não de forma integral –, sobretudo, por se tratar de um problema estrutural e pela finalidade de viabilizar uma mudança gradual da Administração Pública enquanto responsável pela situação em desconformidade.

Assim, com a aplicação das audiências de conciliação, conseguiu-se atenuar o caráter invasivo marcado das desapropriações, posto que lograram êxito em implementar o Programa de Compra Assistida, o qual primou em assegurar o direito de moradia e de propriedade com justo título ao expropriado em um local de melhor infraestrutura.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito Urbanístico**. – São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DNIT. **Coordenação de licitações aprimora processo de apresentação de propostas**, 04 de mai. de 2012. Disponível em: < http://antigo.dnit.gov.br/noticias/coordenacao-de-licitacoes-aprimora-processo-de-apresentacao-de-propostas >. Acesso em: 07 jul. 2020.

ASSESSORIA DE IMPRENSA DNIT. **DNIT conclui licitação para a construção da Segunda Ponte do Guaíba**, 27 mar. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-conclui-licitacao-para-construcao-da-segunda-ponte-do-guaiba >. Acesso em: 07 jul. 2020.

BELO, Duína Porto. **A razoável duração do processo como instrumento de acesso à justiça**. Revista Direito e Desenvolvimento – a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010. p.55-68.

BONATO, Letícia. Estado transfere ao Dnit área para construção de alça de acesso da nova ponte do Guaíba. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, 10 de agos. de 2017. Disponível em: <https://obras.rs.gov.br/estado- d transfere-ao-dnit-area-para-construcao-de-alca-de-acesso-a-nova-ponte-do-guaiba#:~:text=Ligar%20volume%20Mudo-,Estado%20transfere%20ao%20Dnit%20%C3%A1rea%20para%20constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20al%C3%A7a,%C3%A0%20nova%20ponte%20do%20Gua%C3%ADba&text=Quatro%20terrenos%20que%20somam%20932,Centro%20de%20Lazer%20e%20Esportivo >. Acesso: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Portaria nº 101, de, 21 de janeiro de 2016**. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de jan. de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/01/2016&jornal=1&pagina=55&totalArquivos=132>. Acesso em: 07 jul. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Canais de comunicação disponíveis à população impactada pela nova ponte**, 07 de out. de 2015. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/canais-de-comunicacao-disponiveis-a-populacao-impactada-pela-nova-ponte/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Consórcio e Dnit apresentam projeto de reassentamento às comunidades**, 20 de jan. de 2016. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/consorcio-e-dnit-apresentam-projeto-de-reassentamento-as-comunidades/> Acesso em: 22 mar. 2020.

CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Programa de Reassentamento conta com unidade móvel**, 05 de nov. de 2014. Disponível em:

<http://pontedoguaiba.com.br/site/programa-de-reassentamento-conta-com-unidade-movel/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Reuniões com as comunidades beneficiadas pelo projeto da Nova Ponte do Guaíba**, 22 de mai. De 2018. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/reunioes-com-as-comunidades-beneficiadas-pelo-projeto-da-nova-ponte-do-guaiba/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Trabalho social e reuniões aproximam comunidades da nova Ponte do Guaíba**, 19 de dez. de 2014. Disponível em: < http://pontedoguaiba.com.br/site/trabalho-social-e-reunioes-aproximam-comunidades-da-nova-ponte-do-guaiba/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

CONSÓRCIO PONTE DO GUAÍBA. **Programa de reassentamento – compra assistida foto na avaliação dos imóveis indicados**. Informe Nova Ponte do Guaíba. ed. 52, ano 5, dez. de 2018. Disponível em: <http://pontedoguaiba.com.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Informe_52.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CRESPO, Mariana Hernandez. A construção da América Latina que queremos: complementando as democracias representativas através da construção de consenso. *In:* ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Faixa de domínio**, 02 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviarias/faixa-de-dominio>. Acesso em: 04 out. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alezandria de. Elementos para uma teoria do Processo Estrutural aplicado ao Processo Civil brasileiro. **Revista de processo**, v. 303, mai. 2020, p. 45-81.

DI PIETRO, Maria Sylvia**. Direito Administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial**: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46/ dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>. Acesso em: 11 abri. 2020.

GAIO, Ana Paula Pina. **O reassentamento coletivo e a indenização justa das populações atingidas e expropriadas por barragens**. Disponível em: < http://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/ReassentamentoColetivoTese.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2016**, 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2087.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

GUERRA, Luis Roberto Sigaud Cordeiro. **A desjudicialização do processo de desapropriação:** a arbitragem como alternativa adequada à solução das divergências expropriatórias. 2019. 136 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas Rio de Janeiro – FGV – RJ, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;/handle/10438/29557>. Acesso em: 25. out. 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. 1. ed. – Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Teoria e prática da desapropriação.** 3ª ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

MADUREIRA, Cláudio Peneda. O Código de Processo Civil de 2015 e a Conciliação nos Processos Envolvendo a Fazenda Pública. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. – Salvador: Juspodivm, 2016. p. 169- 213.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **O Novo Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. E-book.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil comentado**. 4. ed. rev. Atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, Brasil, 2018. E-book.

MAZZEI, Rodrigo Mazzei; SECCATO, Bárbara Ruis Chagas. Breve Ensaio sobre a Postura dos Atores Processuais em Relação aos Métodos Adequados de Resolução de Conflitos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. – Salvador: Juspodivm, 2016. p. 67-89.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E COORDENAÇÃO GERAL DE CADASTROS E LICITAÇÕES. **Concorrência pública – seleção de empresas de consultoria especializadas para execução de serviços de elaboração de projeto executivo de engenharia para a construção de uma segunda ponte sobre o rio Guaíba e acessos, na BR-116/RS**, Brasília, 12 de mar. de 2012. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/anexo/Edital/Edital_edital0066_12-00_0.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Despacho decisório de homologação de licitação**, Brasília, 25 de jul. de 2012. Disponível em:

<http://www1.dnit.gov.br/anexo/Aviso/Aviso_edital0066_12-00_14.pdf >. Acesso em: 07 jul. 2020.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviço nº 03/2019/DG/DNIT**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2019/instrucao-de-servico-03-2019-colegiada-programa-de-remocao-e-reassentamento-ba-005-de-08-01-2019-sei-2357658.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2020.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Instrução de Serviços nº 18, de 30 de dez. de 2013**. Disponível em: < https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/2013/instrucao-de-servico-dg-no-18-2013-inclusao-dos-ocupantes-das-faixas-de-dominio-em-programas.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 317, de 18 julho de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de jul. de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/07/2013&jornal=1&pagina=42&totalArquivos=144>. Acesso em: 12 agos. 2020.

NERY, Antonella. Nova ponte do Guaíba ameaça cultura do Arquipélogo de Porto Alegre. **Humanista – Jornalismo e Direitos Humanos**, Porto Alegre, 14 de fev. de 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/humanista/2019/02/14/nova-ponte-do-guaiba-ameaca-cultura-do-arquipelago-de-porto-alegre/>. Acesso: 15 jun. 2020.

NICOLITT, André. **A duração razoável do processo**. 1. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. E-book.

PAIVA RIBEIRO, Clarice Pereira de; SESTER PEREIRA, Alana Deusilan; DA SILVA, Edson Arlindo da; FARONI, Walmer. Difusão da informação na administração pública. **TransInformação**, Campinas, v. 23, p. 159-171, maio/ago., 2011. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862011000200006>. Acesso em: 04 abri. 2020.

PEIXOTO, Ravi. Os "Princípios" da Mediação e da Conciliação: uma Análise da Res. 125/2010 do CNJ, do CPC/2015 e da Lei 13.140/2015. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 90-108.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Desapropriações e remoções na implantação de projetos de infraestrutura: entre avanços e oportunidades. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v.3, n2, 2017, p. 134 – 165. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/29000>. Acesso em: 10 agos. 2020.

PESSOA, Mariana Lisboa. **Ocupação irregular e regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental**: o caso da Ilha Grande dos Marinheiros. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano de Regional da Universidade Federal do Rio

Grande do Sul, Rio Grande do Sul. Disponível em: < https://lume.ufrgs.br/handle/10183/97880>. Acesso: 29 jun. 2020.

PIERONI, Fabrizio de Lima. **A consensualidade e a Administração Pública**: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC – SP, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22206>. Acesso: 08 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Licença de Instalação**. Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Porto Alegre, 09 de out. de 2014. Disponível em:< http://pontedoguaiba.com.br/pdf/licenca1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

SANDER, Frank E. A.. Varieties of Dispute Processing. **Pound conference**: perspectives on justice in the future. Minnesota, 1976.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

Solução extrajudicial – RS terá a primeira vara federal especializada em conciliação no país. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de mai. de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-20/rs-primeira-vara-federal-especializada-conciliacao-pais>. Acesso em 20 fev. 2020.

SOUZA, Michel Roberto Oliveira de. **Novas perspectivas sobre a oralidade no processo**. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, v. 2, p. 145-178, jul – dez/2015.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar? *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Fiscalização**, Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/Fiscobras2016/anexo/SINTETICOS/Sint%C3%A9tico_2016_224.pdf >. Acesso em: 06 jul. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Resolução nº 38, Porto Alegre, 27 de mar. de 2014. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, 14 de mai. de 2014. Disponível em:<https://www2.trf4.jus.br/trf4/diario/visualiza_documento_adm.php?orgao=1&id_materia=20155&reload=false#:~:text=%3A%3A%20Portal%20da%20Justi%C3%A7a%20Federal%20da%204%C2%AA%20Regi%C3%A3o%20%3A%3A&text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C2%BA%2038%2C%20DE%2017,Sul%20e%20estabelece%20outras%20provid%C3%AAncias. >. Acesso em: 04 abri. 2020.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 333-369.

WANTANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. *In:* ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 87 -97. Disponível em: < https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

ZAPPAROLLI, Célia Regina. Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises. *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 de jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de jun. de 2001. **Planalto.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dez. de 1979. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 4 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.365, de 21 de jun. de 1941. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.670, de 5 de set. de 1946. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm >. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125,** de 29 de nov. de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de mar. de 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso Especial nº 863.939/RJ. Recorrente: Claudemir de Oliveira Rego. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Relatora: Min. Eliana Calmon. Disponível em:<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200601174298&dt_publicacao=24/11/2200> Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Súmula n° 619, Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas619.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.