

ARQUIVO JURÍDICO

REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA DA UFPI

VOLUME 8, N. 2

ISSN 2317-918X
PERIÓDICO ACADÊMICO
SEMESTRAL. TERESINA - PI, V.8,
N. 2 JULHO/ DEZEMBRO 2021.

DA JUDICIALIZAÇÃO À ÊNFASE À CONCILIAÇÃO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

FROM JUDICIALIZATION TO EMPHASIS TO CONCILIATION - AN ANALYSIS OF THE CAIXA ECONÔMICA FEDERAL POLICY FOR CONFLICT RESOLUTION

Marcelo Quevedo do Amaral

Advogado do Caixa Econômica Federal. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Pós-graduado em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMG. Pós-graduado em Processo Civil pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNICRUZ. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Bruno Cozza Saraiva

Advogado. Professor do Mestrado Internacional em Direito Privado Europeu da Università Mediterranea di Reggio Calabria. Realizou estágio pós-doutoral em Novas Tecnologias e Direito no Mediterranean International Centre for Human Rights Research da Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria - Itália. Doutor em Direito Público (Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos) na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, com estágio na Università Degli Studi Firenze, UNIFI, Itália. Mestre em Direito Público (Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos) na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS. Assistente universitário no MICHHR (Mediterranean International Centre for Human Rights Research) da Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria - Itália. Coordenador do grupo de estudos em direito constitucional da Escola Superior da Advocacia no Rio Grande do Sul.

Resumo: A cultura litigiosa e a formação jurídica contenciosa dos profissionais do direito, somadas à adoção de uma opção pela resolução dos conflitos por meio da via judicial, têm gerado uma sobrecarga ao sistema jurídico brasileiro. Essa opção é reforçada por uma lógica de gestão que prioriza os resultados de curto prazo em detrimento de uma estratégia de sustentabilidade empresarial, de modo a ocasionar um conjunto de ineficiências. As empresas públicas têm como fundamentos de sua atuação objetivos muito mais amplos do que a simples rentabilidade financeira, pois devem, obrigatoriamente, realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Dessa forma, uma administração pautada apenas por resultados financeiros de curto prazo, ou seja, financeirizada é ineficaz e inadequada, uma vez que se encontra em desacordo com o princípio da "boa administração pública". Em consequência disso, propõe-se, como objetivos do presente estudo, demonstrar as políticas de conciliação judicial e extrajudicial adotadas pela Caixa Econômica Federal para a resolução de conflitos, bem como que as mesmas atendem aos fundamentos constitucionais de sua existência, assegurando não só a sustentabilidade empresarial, mas também aos anseios sociais convergentes com a implantação e a consolidação de uma cultura de conciliação na gestão empresarial. Será utilizado, como método para a demonstração do êxito da política de conciliação da Caixa Econômica Federal, o observacional. Como método de procedimento, será empregada a técnica de pesquisa de documentação indireta, com a revisão de bibliografia nacional, a exploratória e a documental.

Palavras-chaves: Litigiosidade; Conciliação; Resolução de Conflitos; Conciliação Extrajudicial; Jurisdicionalização.

Abstract: The litigious culture and the contentious legal training of legal professionals, added to the adoption of an option for the resolution of conflicts through the judicial route, have generated an overload on the Brazilian legal system. This option is reinforced by a management logic that prioritizes short-term results to the detriment of a corporate sustainability strategy, so as to cause a set of inefficiencies. Public companies are based on much broader objectives than simple financial profitability, as they must, obligatorily, fulfill the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil. Thus, an administration guided only by short-term financial results, that is, financialized, is ineffective and inadequate, since it is in disagreement with the principle of "good public administration". As a consequence of this, it is proposed, as objectives of the present study, to demonstrate the judicial and extrajudicial conciliation policies adopted by Federal Savings Bank for the resolution of conflicts, as well as that they meet the constitutional foundations of its existence, ensuring not only the corporate sustainability, but also to social aspirations converging with the implementation and consolidation of a culture of

conciliation in business management. Observational method will be used as a method to demonstrate the success of Federal Savings Bank Federal's conciliation policy. As a method of procedure, the technique of indirect documentation research will be used, with the review of national, exploratory and documentary bibliography.

Keywords: Litigiousness; Conciliation; Conflict resolution; Extrajudicial Reconciliation; Jurisdictionalisation.

Aprovado em janeiro de 2022.

1 Introdução

Os efeitos deletérios da excessiva carga de processos, que onera o sistema jurídico brasileiro, é um fato, incontestável, de conhecimento público. Não só a cultura litigiosa da sociedade e a formação jurídica contenciosa, dos profissionais do direito, são responsáveis por esse acúmulo de processos, mas também a adoção de uma lógica de gestão que prioriza os resultados de curto prazo em detrimento de uma estratégia de sustentabilidade empresarial de longo prazo.

A ineficiência estratégica dessa administração de curto prazo, financeirizada, é especialmente visível e inadequada quando se trata de empresas públicas, cujos fundamentos e objetivos estão balizados pela Constituição e devem estar alinhados ao princípio da “boa administração pública”.

Em razão deste cenário, o presente trabalho pretende abordar os esforços realizados pela Caixa Econômica Federal na construção de uma política de resolução de conflitos, de modo a examinar as diversas experiências realizadas pela empresa para implantar e consolidar uma cultura de conciliação capaz de atender ao princípio da boa administração pública e assegurar a sustentabilidade empresarial.

Propõe-se, assim, apresentar os modelos de conciliação judicial e de extrajudicial adotados, demonstrando os resultados obtidos sempre com vistas a cotejar a sua adequação aos fundamentos de atuação do Estado na atividade econômica.

Será utilizado, como método para a demonstração do êxito da política de conciliação da Caixa Econômica Federal, o observacional. Como método de procedimento, será empregada a técnica de pesquisa de documentação indireta, com a revisão de bibliografia nacional, a exploratória e a documental.

2 A jurisdicionalização como escolha

A cultura da litigiosidade e a formação jurídica voltada, excessivamente, para as habilidades do contencioso jurídico são dois fatos notórios e reconhecidos na comunidade jurídica brasileira. Talvez, em parte, se possa atribuir esse ímpeto conflitivo à história autoritária do País e de seus reflexos nas esperanças, um tanto quanto demasiadas, que a sociedade depositou, a partir do processo de redemocratização, nas instituições jurídicas como mecanismos de resolução de conflitos e dos problemas sociais.

Dessa cultura jurídica da litigiosidade emergem dois fatores essencialmente articulados: a valorização do conflito judicial e a sua contraface, e o despreparo para a resolução consensual dos conflitos (mediação, conciliação, negociação etc.). O imaginário social projeta um profissional combativo, formado para o enfrentamento com o adversário, pois possui como objetivo alcançar uma “vitória total”. Essa visão que aposta e que valoriza a lide em detrimento da composição acaba, ainda, por forjar profissionais do direito, em regra, sem as habilidades necessárias para o exercício de uma função que se mostra árdua e especializada: a conciliação.

As alterações na economia, sob o impacto da “financeirização”, também se apresentam como fator importante para que se possa compreender por qual motivo a opção pela litigiosidade não sofre inflexões pela racionalidade. Com a subordinação da ordem econômica à dinâmica de

valorização de ativos, financeiros e de capital, as atividades produtivas e de investimentos passaram a ser secundárias em relação à busca de resultados imediatos nos balanços contábeis das grandes organizações econômicas.

No livro “A Era do Capital Improdutivo”, ao discutir a captura do poder político pelo setor financeiro, Ladislau Dowbor afirmara que “a realidade é que a captura dos processos decisórios das empresas da economia real pelo sistema financeiro se generalizou” (DOWBOR, 2017, p. 130). Uma das consequências disso é que o incentivo dos gestores tem sido dado tão somente para a distribuição dos lucros e dos dividendos, com a sua maximização através de uma visão de curto prazo.

Essa lógica “financeirizada” prejudica a constituição de um planejamento de longo prazo e, portanto, afeta a própria cultura de sustentabilidade das empresas. Um bom exemplo pode ser visto na área ambiental, na qual inúmeras fraudes de controle e de acidentes ambientais são imputadas diretamente aos modelos de incentivos empresariais que priorizam a redução de custos, incluindo os mecanismos de gestão de riscos como forma de atingir melhores resultados no curto prazo. O mais grave é que, muitas vezes, todo o esforço para a produção de lucros extraordinários tem foco apenas nos balanços trimestrais, embora a realidade, provavelmente, venha cobrar, em um futuro próximo, um elevado preço por essas opções. O caso do desastre do rompimento da barragem da empresa Samarco, em Mariana, parece constituir um triste exemplo. “Entre o engenheiro da Samarco que sugere o reforço na barragem de Mariana (MG) e a exigência de rentabilidade da Billiton, da Vale, da Valepar e do Bradesco, a relação de forças é radicalmente desigual” (DOWBOR, 2017, p. 71).

O prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, discutindo os efeitos do aumento da desigualdade, sob a égide do Estado de Direito, nos EUA, fizera um alerta sobre esse alinhamento de incentivos:

Pode parecer que temos um sistema econômico e judicial que dá incentivos ao mau comportamento: o pagamento aos executivos sobe quando os lucros aumentam, mesmo que os lucros se baseiem em fraude; mas são os acionistas das empresas que pagam. Em muitos casos, há muito que desapareceram os executivos responsáveis por comportamentos fraudulentos. Há aqui algo a ser dito quanto aos processos criminais contra os executivos. Se os acionistas pagam as multas, e a administração paga a si própria uma remuneração baseada nos rendimentos obtidos a curto prazo, escondendo os riscos presentes nos extremos da curva da distribuição de rendas (as eventualidades que acontecem com pouca probabilidade, como serem apanhados, alvos de processos judiciais e multados), não nos devíamos surpreender com estes persistentes padrões de fraude. Em tais circunstâncias temos de ir para além da multa à empresa: os indivíduos que tomam as decisões e realizam as ações têm de ser responsabilizados pelos seus atos (STIGLITZ, 2014 p. 288).

Essa dinâmica financeira fragiliza a gestão estratégica das empresas e o planejamento, podendo, inclusive, comprometer a “sustentabilidade empresarial” e os seus objetivos de longo prazo, uma vez que foca os seus esforços e inclusive premia, prioritariamente, o resultado financeiro de curto prazo.

É justamente essa lógica “financeirizada” que torna a opção pela jurisdicionalização muito atrativa. A possibilidade de se transferir aos tribunais a resolução dos conflitos, postergando o impacto financeiro para gerar melhores resultados contábeis no curto prazo, pode ser um caminho fácil para assegurar uma maior premiação e prestígio aos gestores. Todavia, há um claro prejuízo ao pensamento estratégico e a “sustentabilidade empresarial”, pois não se leva em consideração os possíveis impactos, no futuro, em face dos outros fatores essenciais, como a imagem institucional da empresa e o reflexo no relacionamento com os clientes. Além disso, essa dinâmica pode gerar um acobertamento de ineficiências, problemas de processo e de gestão, ineficiências que tendem a ser corrigidas somente depois de mensurado o prejuízo causado à empresa, como ocorrem, por

exemplo, naquelas situações que geram ações judiciais que somente terão seu impacto financeiro contabilizado ao final dos processos.

Nas relações consumeristas, com destaque para as oriundas das relações com o sistema bancário, essa realidade tem adquirido contornos bem nítidos, assim como tem revelado os problemas e os limites da opção pela excessiva jurisdicionalização das relações sociais.

3 Os limites da opção pela jurisdicionilização

Se em um primeiro momento a estratégia pode gerar resultados financeiros ao adiar o impacto de possíveis condenações judiciais, posteriormente os custos administrativos da gestão de um número cada vez mais elevado de processos irão aparecer. Neste ponto, as reiteradas ações judiciais, envolvendo os mesmos objetos, tendem a reforçar a aplicação de multas, encargos legais e condenações em indenizações de valor crescente.

Do mesmo modo, a jurisdicionalização fortalece, cada vez mais, um consenso acerca da impossibilidade da resolução dos conflitos sociais apenas pelo acesso tradicional ao Poder Judiciário. O acúmulo de processos, o tempo de tramitação e a própria natureza contenciosa da lide são os principais elementos apontados como causa dessa perda de legitimidade social. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, o número de processos em tramitação chegou, ao final do ano de 2017, com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva, sendo que o crescimento médio, entre 2009 e 2017, foi de 4% ao ano, ou seja, houve uma variação acumulada de 31,9% no estoque de processos neste período (CNIJ, 2018).

Esse cenário tem levado as empresas a arcarem com um custo administrativo crescente no que se refere à gestão das demandas jurídicas. Por outro lado, a estratégia da jurisdicionalização também gera impactos negativos, ainda maiores, em segmentos menos perceptíveis, especialmente no que diz respeito ao desgaste da imagem da empresa, é dizer, da tão “valorizada marca empresarial”.

É notório o esforço e os crescentes e expressivos gastos de publicidade que as empresas empreendem na busca da valorização, da promoção da sua “imagem” e na conquista de novos mercados e clientes. E, nesse aspecto, os reflexos negativos da estratégia de jurisdicionalização sobre a imagem da empresa também necessitam ser mensurados. A simples disposição para a conciliação valoriza a imagem positiva da empresa perante a sociedade, sendo que os acordos firmados possibilitam, muitas vezes, o resgate e a manutenção da relação comercial com o cliente, circunstância que dificilmente ocorreria em caso de opção pela via judicial, na qual há um indiscutível desgaste no relacionamento entre as partes, afetando, conseqüentemente, a base de clientes, bem como elevando o custo de sua ampliação.

Não obstante seja inegável o impacto da utilização dos meios consensuais na redução do prazo para solução da controvérsia, é oportuno salientar também, desde logo, que uma das maiores vantagens de se viabilizar o caminho consensual é o fato de permitir que as partes envolvidas construam uma solução efetivamente compatível com seus legítimos interesses e necessidades – a qual, se pode (e algumas vezes, deve, como no caso dos conflitos envolvendo entes públicos) ter em conta parâmetros jurídicos, propicia, além de uma criativa interpretação conjunta da norma, que sejam levados em conta também outros interesses legítimos que as normas jurídicas aplicáveis eventualmente não foram capazes de captar (SOUZA, 2012, p.69).

Por fim, outro ponto de destaque no que condiz com a análise dos efeitos negativos da jurisdicionalização é o acobertamento de ineficiências. A criação de uma política de conciliação permite à empresa identificar as principais causas dos conflitos, de modo a colaborar com a rápida correção de falhas sistêmicas, de processo ou de gestão. Por outro lado, a jurisdicionalização dos

conflitos poderá encobrir as ineficiências que, provavelmente, somente serão identificadas e corrigidas após o impacto financeiro das ações atingir um montante considerável. A política de conciliação, portanto, pode representar, sobretudo, um expressivo ganho de eficiência e de aprimoramento da gestão, contribuindo para a redução de custos futuros enquanto resultado financeiro positivo.

4 A Administração Pública e a jurisdicionalização

Como o objeto da presente análise é uma empresa pública federal, se faz necessário tecer algumas considerações acerca da adequação de uma gestão com um planejamento estratégico voltado para resultados exclusivamente “financeiros” ao sistema constitucional pátrio. Nestas circunstâncias, importa relembrar que o modelo constitucional brasileiro autoriza a atuação estatal na seara econômica, sendo esta com a finalidade de atender “os imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (art. 173, CF). Logo, o lucro não é o critério constitucional determinante a fundamentar a atuação do Estado como agente econômico. Neste sentido, a motivação do estado, ao atuar em atividades econômicas, tem que estar baseada na busca do interesse coletivo ou nos imperativos da segurança nacional.

No caso da Caixa Econômica Federal, o interesse público que motiva a exploração, pelo Estado, da atividade econômica, possui uma dupla dimensão. A primeira, na qualidade de banco comercial, pode ser exemplificada a partir da existência de falhas de mercado, da garantia de acesso de todos os brasileiros à rede bancária e do incentivo à concorrência¹, dentre outras justificativas sempre sujeitas a contrapontos e a objeções. A segunda corresponde a uma função social desempenhada na qualidade de braço operacional do governo, porquanto possui como finalidade a prestação de políticas públicas relativas à condução dos principais programas de governo na última década, como um verdadeiro agente de políticas públicas².

Na função social econômica, o interesse coletivo, que autoriza a atuação do Estado na atividade econômica, se manifesta, fundamentalmente, na busca da realização dos objetivos fundamentais da República, quais sejam: o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e da marginalização social. Na condição de agente de políticas públicas, essa função social se amplia, através de um conjunto de programas governamentais sob a gestão da empresa, materializando uma série de direitos sociais constitucionais, a saber, o direito à moradia, ao transporte, à alimentação, ao trabalho, à educação e à assistência aos desamparados³.

Desse modo, as razões que fundamentam a atuação estatal, na seara econômica, não se mostram compatíveis com um planejamento orientado, preponderantemente, para os resultados financeiros, pois a justificativa de sua existência se encontra justamente na realização dos objetivos – constitucionais – da República, que não se mostram realizáveis, pela via exclusiva, dos interesses econômicos.

Outro fator importante a se considerar quando se analisa a política de conciliação de uma empresa pública federal é o princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público. Neste

¹ Segundo o Relatório de Sustentabilidade de 2017, a Caixa Econômica Federal detinha 22,2% do mercado de crédito bancário nacional, sendo que responde por 67% do crédito imobiliário do País.

² O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (direito à moradia); Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (direito ao transporte); Programa Bolsa-Família (direito à alimentação e à assistência aos desamparados); Seguro-Desemprego, PIS e FGTS (direito ao trabalho) são apenas alguns dos programas sociais fundamentais para concretização de direitos constitucionais conduzidos pela Caixa Econômica Federal.

³ A Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, incluiu o transporte como direito social.

ponto, se torna necessário efetuar uma breve reflexão acerca do conceito jurídico de interesse público. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “todo o sistema de Direito Administrativo se constrói sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração” (MELLO, 2008, p. 56).

A leitura simplista e pouco reflexiva referente ao princípio da indisponibilidade do interesse público pode ser apontada como outro elemento decisivo para explicar a cultura da jurisdicionalização no setor público. De fato, os bens e os interesses públicos não pertencem à administração nem a seus agentes, não podendo a administração dispor livremente dos bens e dos interesses públicos. No entanto, é preciso entender que a indisponibilidade do interesse público atribui, ao gestor, um dever, especial, de zelo, dever este balizado por outros princípios norteadores da administração, inclusive pelo dever de eficiência.

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho (CARVALHO FILHO, 2008, p. 60).

Neste sentido, adotar como regra, na advocacia pública, a máxima do “recorra sempre”, não satisfaz a indisponibilidade do interesse público, podendo, em muitos casos, violar o dever de eficiência. Isso porque a eficiência não pode ser vista de modo reducionista e economicista, mas deve decorrer e estar correlacionada ao conceito mais amplo e complexo do “Direito a boa Administração Pública”.

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 22).

Logo, a eficiência deve ser compreendida como um elemento obrigatório a permear toda a Administração, seja na proteção dos direitos do administrado, seja na organização administrativa ou na prestação de serviços e políticas públicas. Ademais, o direito a boa administração pública não se trata de uma simples diretriz ao administrador, mas de um dever do qual correspondente um direito constitucional do administrado.

Assim, é obrigação do gestor público estruturar e seguir um planejamento com objetivos almejados de modo economicamente viável, mas sem perder de vista os interesses públicos a serem alcançados de modo socialmente justo e ambientalmente sustentável. Além disso, na seara das relações administrativas, não se pode desconsiderar que a predisposição à resolução administrativa dos conflitos deve ser entendida como uma diretriz hermenêutica essencial à consolidação do princípio constitucional da sustentabilidade. De acordo com Juarez Freitas: “A indissociável dimensão jurídico-política da sustentabilidade exige boa governança e respeito ao direito fundamental à boa administração, com toda as implicações em termos de transparência e de eficiência subordinada à eficácia” (FREITAS, 2012, p. 193).

No mesmo sentido, a transição da administração pública rumo à sustentabilidade, para Juarez Freitas, implica em mudanças na hermenêutica das relações de administração com vistas à consolidação do princípio constitucional da sustentabilidade. Dentre estas mudanças, se destaca a predisposição à resolução administrativa dos conflitos como diretriz hermenêutica:

Terceira diretriz: urge ter predisposição à resolução administrativa dos conflitos. Dito de outro modo, uma resolução competente, honesta e permanente de conflitos, na esfera administrativa, passa a ser prioridade máxima, sem embargo da garantia intacta de acesso ao Poder Judiciário contra eventuais abusos ou

omissões. Na senda salutar de transcender o nefasto fluxo de atitudes adversariais, cumpre, pois, estimular uma gestão pacificadora e ética, atenta à raiz das disputas e capaz de negociação levada a cabo com celeridade e transparência (FREITAS, 2012, p. 212).

Essa transformação exige o repensar dos modelos de gestão para evitar que se estabeleçam ou persistam os chamados “incentivos adversos”, nos quais a racionalidade do modelo leva a escolhas desalinhadas e ineficientes. Logo, se pode verificar que essa realidade está muito presente na gestão jurídica que prioriza, em regra, a política recursal. Afinal, é muito mais fácil recorrer ou acatar a decisão judicial do que realizar um bom acordo.

A tomada de decisões, que necessariamente pressupõe a realização de negociações, acaba por expor os agentes a responder pelas opções e, sobretudo, justificá-las diante os órgãos de controle. Todavia, uma decisão judicial que condena ao pagamento de uma indenização milionária, em regra, não sujeita o advogado ou o gestor a qualquer responsabilidade, nem há questionamentos quanto à possibilidade ou a tentativa de uma composição prévia que possa vir a evitar determinada condenação.

A adoção de uma conduta proativa em defesa do interesse público (a resolução administrativa) pode expor o agente a uma série de interpretações futuras acerca da conveniência e da oportunidade, enquanto a conduta omissiva de aguardar a decisão judicial, sem mensurar os seus impactos, não se sujeita, geralmente, a maiores questionamentos. A racionalidade do modelo, portanto, leva a um incentivo adverso: se conciliar é muito mais difícil do que recorrer e a decisão de conciliar expõe o gestor e o advogado a uma maior responsabilidade, a escolha racional do modelo será recorrer em detrimento da eficiência a ser alcançada pela decisão de conciliar.

Em uma análise tradicional, também se pode constatar um clássico conflito entre o interesse público primário (interesse da coletividade que deve levar em conta o resultado e a eficiência) e o interesse público secundário (interesse direto e limitado ao órgão público), devendo, logicamente, prevalecer o primeiro. Além disso, importa também perceber que a manutenção desse sistema de incentivos direciona a administração pública a um modelo inadequado aos valores constitucionais alinhados a “boa administração pública”.

5 A Construção de uma política de resolução dos conflitos

Conforme se discutira no decorrer do presente artigo, a estratégia de jurisdicionalização não se coaduna com a “sustentabilidade empresarial” e com o princípio da “boa administração pública”. Em razão disso, a Caixa Econômica Federal passou a adotar um conjunto de iniciativas com o objetivo de reduzir a “jurisdicionalização”, inclusive construindo caminhos alternativos de solução de conflitos. Entretanto, como se sabe, a elaboração e a implantação de uma política de conciliação judicial e extrajudicial não se apresentam como uma tarefa fácil e de rápida implantação, pois implica em mudanças na estrutura e na própria cultura de gestão da empresa.

Nesta perspectiva, em um primeiro momento, as iniciativas da empresa focaram em políticas de dispensa recursal e de conciliação judicial para a recuperação de crédito e de demandas de massa. A primeira ação realizada foi o estabelecimento de súmulas de dispensa recursal para evitar recursos em matérias com posições desfavoráveis previamente consolidadas nos tribunais. Igualmente, foi criado um regime de alçadas para a análise e a deliberação sobre os pedidos de dispensa recursal. Com efeito, os resultados advindos dessas iniciativas dizem respeito a uma economia considerável nos custos administrativos e judiciais e a redução do número de processos,

de modo a possibilitar ao corpo jurídico acompanhamento, adequadamente, demandas judiciais mais relevantes e complexas ou aquelas passíveis de reversão nos Tribunais¹.

Da mesma forma, a adoção de iniciativas para a conciliação de demandas de massa permitiu a otimização de recursos materiais e humanos, assegurando uma duração mais célere dos processos e a redução do acervo. Uma dessas ações, as audiências coletivas para acordo dos expurgos inflacionários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, foi, até mesmo, merecedora do reconhecimento do Prêmio Inovare, em 2011.

Outra importante iniciativa diz respeito à construção de uma política permanente de conciliação judicial, especialmente através de mutirões de conciliação realizados em conjunto com o Poder Judiciário Federal. A resolução 125\2010, do Conselho Nacional de Justiça, contribuiu, também, para o sucesso dessa medida, uma vez que criou a “Política Judiciária Nacional de Tratamento dos Conflitos de Interesses”, sendo esta tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. A Política Judiciária Nacional também manteve, através dos meios consensuais de solução de controvérsias (autocomposição de litígios), a preocupação com a boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social.

Neste ponto, importa observar que o sucesso de uma política de conciliação não é algo simples, pois a sua realização se deve, principalmente, a um conjunto de ações capazes de constituir o programa de estrutura e de formação adequada. Primeiramente, por exemplo, é fundamental a promoção de uma mudança cultural na forma de atuação profissional dos advogados e dos prepostos da empresa, capacitando os profissionais com a finalidade de alterar a tradicional postura combativa e/ou defensiva que se observa nos ambientes judiciais. O ponto central deverá ser constituído pela qualificação dos profissionais, no intuito de que os mesmos promovam o diálogo com vistas à resolução dos problemas que afligem os clientes e demais componentes da lide.

Para isso, um grupo de profissionais (advogados e prepostos), com uma maior experiência, fora sendo qualificado para participar dos mutirões de conciliação. Com a experiência adquirida tornou-se possível, gradativamente, consolidar uma cultura de conciliação na empresa, de modo a alterar a forma de atuação do setor jurídico. O sucesso alcançado pelos mutirões de conciliação, por exemplo, afetaram positivamente o resultado de toda a rede de agências, reforçando o apoio à continuidade e ao aperfeiçoamento da política de conciliação. Além da celeridade na resolução, a política de conciliação também demonstrara a possibilidade de uma satisfação plena das partes litigantes, porquanto que o acordo é resultado de uma construção da própria vontade dos envolvidos e não uma imposição. Consequentemente, se pode dizer que ocorrera um aumento da propensão ao seu cumprimento e uma probabilidade maior de resgate da relação com o cliente. Dito de outra forma, é justamente esse conjunto de fatores positivos que acabam entusiasmando os participantes e, gradualmente, contagiando a organização de forma a alterar a própria cultura de gestão da empresa.

Outra observação importante acerca dos ganhos da política de conciliação se refere ao envolvimento e a percepção de satisfação dos empregados envolvidos. Enquanto na lide processual tradicional o conflito naturalmente gera desgaste emocional para os participantes, o procedimento de conciliação pode permitir uma comunicação que considera as partes na sua integralidade, levando em conta os aspectos emocionais, já que, na maioria das vezes, são desprezados pelo processo.

Neste aspecto, a experiência possibilitou demonstrar que as audiências de conciliação, muitas vezes, apresentam-se como a primeira alternativa, no cenário processual, de aproximação e de abertura para o diálogo entre as partes, o que poderá permitir a ocorrência de uma solução

¹ Essa política permitiu a CAIXA, em menos de 10 anos, reduzir seu estoque de recursos, como parte recorrente, no Supremo Tribunal Federal, de mais de 100 mil para menos de 100 recursos e, no Superior Tribunal de Justiça, de centenas de milhares para menos de 1000 recursos.

colaborativa. Ademais, as mesas de conciliação proporcionam uma transformação na postura das partes, do conflito para a cooperação, permitindo um canal de comunicação que acaba por facilitar a resolução consensual. Como exemplo delas, se pode apontar as audiências realizadas em ações de recuperação de crédito. Nestas ações, os representantes da Caixa Econômica Federal buscam adotar uma postura de verdadeira assessoria financeira, trabalhando com vários cenários e opções de renegociação, sempre destacando o objetivo de encontrar soluções, as quais venham a recuperar o crédito sem prejudicar a viabilidade financeira do mutuário.

Com isso, em inúmeros casos, quando não concluída a renegociação na audiência de conciliação, se busca restabelecer o diálogo entre as partes, gerando confiança e oportunizando ao cliente refletir sobre as alternativas, as suas possibilidades e expectativas, de modo a permitir que a renegociação ocorra posteriormente.

Essa perspectiva é convergente com a defesa da mediação como a solução de conflitos mais adequada às disputas, pois busca viabilizar uma “[...] abordagem ampla e uma prática que seja, sempre que possível, pedagógica e transformativa, possibilitando às pessoas e organizações envolvidas aprender com cada conflito, a fim de administrarem de forma produtiva os novos problemas [...]” (SOUZA, 2012, p. 134).

6 A Política de conciliação extrajudicial

No ano de 2011, a política de conciliação, por decisão do Conselho Diretor da Caixa Econômica Federal, fora ampliada com a implantação de um projeto de Conciliação Extrajudicial. O projeto, por assim dizer, estabeleceu uma rotina administrativa envolvendo a Diretoria, a Ouvidoria e toda a rede de agências da empresa, de modo a permitir e a incentivar a realização de conciliações extrajudiciais em situações recorrentes, isto é, aquelas que envolvam erros reconhecidamente geradores de danos morais e/ou materiais aos clientes.

A decisão de constituir uma política de conciliação extrajudicial apresenta-se como um passo importante no processo de afirmação de uma cultura organizacional de resolução de conflitos. Neste avanço, a Caixa Econômica Federal passou a promover uma cultura da conciliação, que pode ser compreendida como um sistema que envolve e atribui a todas as suas unidades a responsabilidade por viabilizar a resolução consensual dos conflitos. Essa iniciativa tem por objetivo central não só reduzir a litigiosidade, os riscos jurídicos e operacionais, mas também promover a fidelização de clientes e a valorização da imagem da empresa.

Dessa forma, o sistema criado se esforçou para estabelecer uma rotina administrativa focada na atuação preventiva, permitindo identificar, evitar e, especialmente, corrigir falhas em produtos, serviços ou sistemas. As reclamações podem ter origem nas próprias agências da Caixa Econômica Federal ou serem oriundas de questões encaminhadas junto ao BACEN, as Defensorias Públicas, os Órgãos de Defesa do Consumidor, dentre outros. As reclamações recebidas são verificadas pelas unidades responsáveis e encaminhadas à análise jurídica.

Uma vez constatada a existência de falhas e/ou erros, é possível, considerando as circunstâncias de cada caso concreto, efetuar a oferta de propostas de conciliação ao cliente. Essas propostas podem envolver tanto indenizações quanto compensações, como a isenção de tarifas e redução de juros, sempre com vistas a manter a fidelização e evitar o conflito na via judicial.

Somente em 2018, o sistema de conciliação Extrajudicial da Caixa realizara 2.372 conciliações, sendo estas especialmente referentes a produtos bancários, atendimentos e cartões de créditos. Logo, como resultado dessas audiências, se tem que, em 83% dos casos, fora possível se chegar à conciliação.

7 Considerações Finais

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha deixado clara, enquanto “princípio fundamental”, a valorização da livre iniciativa no desempenho das atividades econômicas, também estipulou, ao prescrever essa possibilidade para atender aos imperativos da justiça social (art. 170, *caput*, da CF), um marco referencial para o Estado. Neste último ponto, se pode destacar que os fundamentos da intervenção estatal, em prol da realização da justiça social, estão relacionados à percepção do legislador constituinte de que algumas atividades econômicas não possibilitam a estruturação e a prestação voltadas, somente, ao simples objetivo de lucro, mas sim, possuem como objetivo, atender ao interesse público, assim como realizar os objetivos fundamentais da República (art. 3º, *caput*, da CF).

A nova gestão pública consiste em fazer com que os agentes públicos não atuem, exclusivamente, por simples conformidade com as regras burocráticas, mas sim de modo a maximizar os resultados, respeitando as expectativas da sociedade. Isso pressupõe que as unidades administrativas sejam responsáveis pela sua produção específica, possuindo certa discricionariedade, vinculada à lei, na realização de seus projetos. As técnicas de gestão baseiam-se no tripé objetivos-avaliação-sanção. Cada entidade passa a ser autônoma e responsável (no sentido de *accountability*). No âmbito de suas missões, recebem metas que devem atingir. A realização dessas metas é avaliada regularmente, e a unidade é sancionada positiva ou negativamente de acordo com os seus desempenhos.

Essa busca permanente pela eficiência, eficácia e economicidade pode ser potencializada quando submetida a uma pressão constante e objetivada, que pesará sobre os agentes públicos, em todos os níveis, de tal modo que acabem sob um duplo controle, social e econômico, devendo atingir objetivos de interesse público sem descuidar de sua sustentabilidade e do resultado econômico.

Um dos aspectos importantes dessa nova gestão, além da ênfase no desempenho, é a importação do critério de qualidade, utilizado pelas empresas privadas, e que deseja relacionar a atividade dessa empresa pública à satisfação do consumidor.

Ademais, a ênfase na conciliação tornou-se uma ferramenta fundamental para que seja possível desafogar o judiciário. Dessa forma, a Caixa Econômica Federal, enquanto empresa pública, é a instituição que mais realiza acordos na Justiça Federal, afirmando um caminho virtuoso tanto para outras empresas como para gestores públicos comprometidos com a inovação e com os interesses da sociedade. Comemora a comunidade jurídica e ganha, com isso, a sociedade.

Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia destruição do planeta*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Justiça em Números 2018: ano-base 2017 / *Conselho Nacional de Justiça* - Brasília: CNJ, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Luciane Moessa de. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo Entes Públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STIGLITZ, Joseph. *O Preço da Desigualdade*. Lisboa: Bertrand, 2014.