DEMANDA ESTRUTURAL: estudo de caso da “Praia do Jacaré” em João Pessoa/PB

STRUCTURAL INJUNCTION: case study research of "Praia do Jacaré" area in João Pessoa/PB

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO[1]

RESUMO

O presente artigo analisa pesquisa empírica tendo por objeto processo judicial relativo à ocupação irregular da área da “Praia do Jacaré” em João Pessoa/PB. Cuida-se de estudo de caso único, de natureza exploratória e com descrição cronológica do objeto pesquisado. Examina o processo judicial desde sua origem individual até a extinção da execução das medidas estruturais acordadas em juízo. Demonstra que o acordo judicial alcançado transformou lide individual em demanda estrutural. Busca responder à pergunta de pesquisa de como essa transformação influenciou o resultado do processo estrutural. Conclui que essa origem influenciou o modelo de intervenção judicial (forte/fraco) em políticas públicas adotado no processo e que, não obstante tal fato, foi alcançado efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que havia dado origem à demanda estrutural.

Palavras-chave: Estudo de caso exploratório; demanda estrutural; modelo de intervenção judicial; desbloqueio político e institucional.

ABSTRACT

This paper analyzes empirical research having as its object a lawsuit related to the illegal occupation of the “Praia do Jacaré” area in João Pessoa/PB. It deals with a single case study research, exploratory in nature and with a chronological description of the researched object. It examines the lawsuit from its individual origin to the extinction of the execution phase of the structural measures agreed upon in court. It demonstrates that the judicial settlement reached transformed the individual lawsuit into a structural injunction. It seeks to answer the research question of how this transformation influenced the outcome of the structural injunction. It concludes that this origin influenced the model of judicial intervention (strong/weak) in public policies adopted in the structural injunction and that, despite this fact, an external practical effect of political and institutional unblocking was achieved in relation to the inertia

[1]Juiz Federal do TRF da 5.ª Região. Mestrando do Mestrado Profissional em Direito do PPGPD/Enfam da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam. E-mail: emilzapl@uol.com.br

violating the fundamental rights to the protection of the environment and public property that had given rise to the structural injunction.

Keywords: Case study research; Structural injunction; model of judicial intervention; political and institutional unblocking.

1 **INTRODUÇÃO**

O presente artigo é resultado de pesquisa empírica empreendida para fins de conclusão da disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade (DEC), ministrada pelo Prof. Dr. Juiz Federal Antonio César Bochenek, no primeiro semestre de 2021, no Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Enfam - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

O estudo de caso empreendido e suas conclusões foram, inicialmente, apresentados no Webinário Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, realizado nos dias 28 e 29 de junho de 2021, como evento de conclusão da mencionada disciplinada do Mestrado Profissional em Direito da Enfam.

A pesquisa realizada teve por objeto a ação judicial n.º 0803051-57.2014.4.05.8200 que tramitou na 1.ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba em João Pessoa/PB, relativa à área denominada de “Praia do Jacaré”, localizada na margem direita do Rio Paraíba, no Município de Cabedelo/PB, componente da região metropolitana da grande João Pessoa/PB.

A “Praia do Jacaré” é uma praia fluvial na qual é realizado, desde ao menos 1993 (Praia..., 2019), o evento turístico denominado “Pôr do Sol do Jacaré”, com a música clássica “Bolero de Ravel” sendo tocada a partir de uma canoa no rio por músico localmente conhecido (“Jurandir do Sax”).

Esse processo judicial iniciou-se como uma lide de natureza individual entre comerciantes titulares de estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) e a União em função de ordem de desocupação dirigida àqueles pela Secretaria de Patrimônio da União na Paraíba - SPU/PB, tendo sofrido ampliação subjetiva e objetiva através de acordo judicial.

Essa característica de transformação de uma lide individual em uma lide coletiva, por ampliação subjetiva e objetiva da relação processual, foi o elemento

atrativo do interesse pela realização de pesquisa empírica em relação ao caso mencionado.

Entendeu-se, assim, estar-se diante daquilo que Yin (2015) qualifica como um caso extremo ou peculiar, o qual, pelo desvio do que normalmente ocorre na prática diária, tem especificidades que justificam a sua escolha como objeto de pesquisa através de estudo de caso individual.

As limitações temporais e materiais existentes na realização de uma pesquisa empírica dentro de disciplina semestral de Mestrado Profissional tornaram, contudo, necessária a tomada de algumas opções metodológicas que devem ser explicitadas.

Primeiro, a pesquisa empírica de estudo de caso foi realizada apenas com base em fontes de evidências documentais, por sua maior acessibilidade e facilidade de manuseio dentro das restrições temporais referidas.

A fonte documental principal constituiu-se nos autos eletrônicos do processo 0803051-57.2014.4.05.8200 que tramitou na 1.ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba em João Pessoa/PB, cujo *download* foi realizado a partir do sistema PJe do TRF da 5.ª Região, gerando um arquivo PDF com 1.756 páginas, cujo primeiro ato registrado data de 05.09.2014 e o último de 04.12.2018. A título informativo complementar, visando esclarecer alguns fatos não completamente delineados nos autos da ação judicial referida, foi, também, utilizada como fonte documental uma amostragem não exaustiva de notícias jornalísticas na internet.

Segundo, diante dessa limitação de fontes de evidência, o que impossibilitou a utilização da técnica da triangulação na avaliação das evidências proposta por Yin (2015), impedindo o desenvolvimento de linhas de investigação mais aprofundadas e amplas e sua eventual convergência a partir de múltiplas fontes de evidência, foi entendido que a tipologia de pesquisa empírica de estudo de caso a ser adotada seria a exploratória. Esse entendimento fundou-se na compreensão de que essa limitação metodológica só permitia a realização de um estudo de caso que visasse identificar questões de pesquisa a serem aprofundadas, eventualmente, em pesquisas subsequentes.

Terceiro, a narrativa do caso estudado realizada neste artigo é cronológica, com os fins de facilitar a dinâmica de compreensão dos fatos ocorridos e do respectivo contexto e de permitir uma melhor apreciação das questões relevantes para o exame do problema e das hipóteses de pesquisa postos.

O estudo de caso exploratório realizado visa responder ao questionamento de como a transformação de uma demanda individual em demanda estruturante, no caso da “Praia do Jacaré”, influenciou a condução e o resultado desta?

São colocadas duas hipóteses de pesquisa relacionadas a esse objeto:

(a) a origem individual da lide, no caso do processo relativo à “Praia do Jacaré” examinado, influenciou o modelo de intervenção (fraco ou forte) em políticas públicas nele adotado;

(b) e o modelo adotado, ainda assim, conseguiu alcançar um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à demanda estrutural.

São, portanto, objetivos do presente artigo: analisar o caso relativo à “Praia do Jacaré” em João Pessoa/PB (processo 0803051-57.2014.4.05.8200 - 1.ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba); demonstrar que houve nele a transformação de uma lide individual em uma demanda estrutural; identificar as influências dessa transformação sobre o modelo de intervenção judicial adotado; e avaliar se, não obstante essas influências, houve um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais nele envolvidos.

O presente artigo está estruturado em três partes: “O CASO ESTUDADO”, na qual examinadas, de forma cronológica, as diversas fases da tramitação do processo judicial nele pesquisado; “CARACTERIZAÇÃO DO CASO ESTUDADO COMO DEMANDA ESTRUTURAL”, na qual serão examinadas as características do processo judicial após o acordo judicial nele firmado que o transformaram em uma demanda estrutural; “REFLEXÕES EXPLORATÓRIAS FINAIS”, na qual analisados os achados da pesquisa empreendida, com apresentação da resposta à pergunta de pesquisa formulada e análise das hipóteses anteriormente postas.

2 **O CASO ESTUDADO**

2.1 O LITÍGIO PRÉ-PROCESSUAL

A chamada “Praia do Jacaré” localiza-se na margem direita do Rio Paraíba, no Município de Cabedelo/PB, na grande João Pessoa/PB.

Desde a década de 90, ela vinha sendo ocupada por estabelecimentos comerciais (bar/restaurantes) construídos na margem do referido rio, com a realização de construções que abrangiam a faixa de terra da margem e a área de praia fluvial sujeita influência da maré e que se projetavam sobre a lâmina d'água do rio, com estruturas para acomodação de mesas e para atracação de barcos.

Havia, assim, por parte desses estabelecimentos, a ocupação da faixa de terreno de marinha, da área de uso comum do povo - praia fluvial - e de parte da própria lâmina d'água do rio com utilização desses espaços de forma privativa.

Como já referido na introdução deste artigo, nessa área passou a ser realizado o evento turístico denominado de "Pôr do Sol do Jacaré", com fundo musical fluvial e grande frequência turística.

A partir do ano de 2004, a Secretaria de Patrimônio da União na Paraíba - SPU/PB firmou termos de ajustamento provisório (TAP's) com estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) localizados na "Praia do Jacaré", nos quais reconhecida a ocupação irregular da área e firmados compromissos de não alteração das construções realizadas, de conservação e limpeza da área e de garantia de acesso da população às áreas vizinhas aos estabelecimentos, com compromisso, ainda, da SPU/PB de suspensão da promoção de medidas judiciais de desocupação da área e a aplicação de multas na vigência do acordo, bem como de suspensão da cobrança das multas até então emitidas.

Esses TAP's estavam vinculados ao Projeto Orla de Cabedelo, com o qual a Prefeitura Municipal daquele Município, inclusive, com convênio firmado com a União, através dos Ministérios do Planejamento e do Meio Ambiente, visava ao desenvolvimento de ações de disciplinamento do uso e da ocupação da orla marítima municipal em relação aos imóveis de domínio da União. Em função disso, sua validade estava vinculada à implantação do plano de intervenção decorrente desse projeto ou à necessidade de desocupação da área de uso comum do povo para fins de utilização legal.

O Ministério Público Federal na Paraíba - MPF/PB, já em 2007, havia instaurado inquérito civil público com a finalidade de apurar a situação das ocupações comerciais irregulares na "Praia do Jacaré" e os conflitos dos respectivos comerciantes com órgãos públicos, tendo, a partir de então, solicitado informações à SPU/PB sobre a atuação dela nessa questão e cobrado a adoção de medidas no sentido de cumprimento da legislação aplicável.

No entender do MPF/PB, em comunicado à SPU/PB já em 2010, além disso, havia ocorrido, pelos estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes), o descumprimento dos TAP's firmados anteriormente, com a expansão da área construída, sem que a SPU/PB houvesse adotado qualquer providência para cobrança das multas e indenizações devidas à União e/ou para a regularização da ocupação da área em questão.

Em 2011, a SPU/PB informou ao MPF/PB que havia notificado os estabelecimentos comerciais a desocuparem a área da "Praia do Jacaré" e imposto multa a eles, e o IBAMA lavrou autos de infração contra esses estabelecimentos e informou que estava procedendo levantamento de campo para identificação das construções irregulares e posterior ajuizamento de ação civil pública para sua remoção.

Chegado o ano de 2014, após novas cobranças administrativas pelo MPF/PB e com informações pela SPU/PB de que havia procedido diversas tentativas no âmbito dos poderes públicos locais para regularização da ocupação da área da "Praia do Jacaré" em face de sua importância turística para o Estado da Paraíba, mas sem sucesso, o MPF/PB emitiu, em junho/2014, recomendação administrativa à SPU/PB para que fossem adotadas providências imediatas para cobrança das multas já impostas nos autos de infração lavrados contra os estabelecimentos comerciais em ocupação irregular da área e das indenizações devidas por essa ocupação irregular, bem como para realização da imissão de posse da União nessas áreas, com intimação dos ocupantes irregulares para desocupação da área e remoção das construções, sob pena de adoção de medidas coercitivas.

A recomendação do MPF/PB foi acatada pela SPU/PB, com a notificação dos estabelecimentos comerciais em ocupação irregular da "Praia do Jacaré", tendo havido recurso administrativo destes, com negativa de seu provimento em julho/2014, e informação subsequente pela SPU/PB de que estava buscando apoio logístico para efetuar a remoção compulsória, com previsão para o final de agosto de 2014.

Em agosto e no início de setembro/2014, com o recebimento pelo MPF/PB de ofícios da Empresa Paraibana de Turismo - PBTUR e do Município de Cabedelo, solicitando prazo reordenação urbanística da "Praia do Jacaré" em face de sua importância turística, foram realizadas reuniões na sede do MPF/PB com o objetivo de firmar um termo de ajustamento de conduta (TAC), sem sucesso.

2.2 A LIDE INDIVIDUAL ORIGINÁRIA

Em 05 de setembro de 2014, quatro estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) localizados na “Praia do Jacaré” propuseram ação cautelar preparatória, de natureza individual plúrima, contra a União Federal, a qual tomou o n.º 0803051-57.2014.4.05.8200 e foi distribuída à 1.ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba em João Pessoa/PB.

Na petição inicial dessa ação cautelar, era postulada a concessão de liminar judicial para suspensão da eficácia da decisão administrativa da SPU/PB que havia determinado aos estabelecimentos requerentes a desocupação da área da “Praia do Jacaré” por eles ocupada e a remoção das construções mantidas no local.

Os fundamentos apresentados pelos requerentes para embasar seu pedido cautelar foram a ofensa ao devido processo legal no processo administrativo de revogação dos TAP’s, que o cancelamento destes só poderia ocorrer com a implantação do Projeto Orla pelo Município de Cabedelo/PB e que havia interesse público no evento turístico “Pôr do Sol do Jacaré”.

Em 08 de setembro de 2014, foi proferida decisão, sem oitiva da parte contrária, deferindo a liminar postulada.

A liminar foi deferida com base no poder geral de cautela, sob o fundamento de risco de irreversibilidade da atuação administrativa e de ineficácia do provimento jurisdicional final, bem como de os estabelecimentos comerciais já funcionarem na “Praia do Jacaré” há vários anos, não obstante o entendimento do Juízo de que não era possível aferir a plausibilidade das alegações dos autos por falta de elementos documentais. Indicou, ainda, a existência de interesse público estadual e municipal vinculado ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Em 09 de setembro de 2014, foi proferida decisão determinando a intimação do MPF para, querendo, intervir no feito, em face do evidente interesse público vinculado à questão debatida nele.

O MPF/PB apresentou parecer em 10 de setembro de 2014, se contrapondo à narrativa e ao pedido dos autores, com explicitação do histórico de inação administrativa quanto à ocupação irregular da “Praia do Jacaré” e do desrespeito aos TAP’s firmados, mas, ao final, requerendo a realização de audiência de conciliação com a participação dos requerentes e do Município de Cabedelo, do Estado da Paraíba, da Superintendência de Administração do Meio Ambiente -

SUDEMA, da Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba - CAGEPA e da União, através da SPU/PB, com a finalidade de buscar a realização de acordo judicial que conciliasse o cumprimento da legislação protetiva do meio ambiente e do patrimônio público com o interesse público turístico identificado pelo Juízo.

Em 16 de setembro de 2014, foi acolhido o pleito do MPF de designação de audiência de conciliação com a participação dos entes públicos por ele indicados.

2.3 A TRANSFORMAÇÃO DA LIDE INDIVIDUAL EM DEMANDA ESTRUTURAL

Em 26 de setembro de 2014, foi realizada a audiência de conciliação requerida pelo MPF/PB e dela participaram: os estabelecimentos comerciais autores da ação cautelar e seus advogados; o MPF/PB; a SPU/PB; a Procuradoria da União na Paraíba; o Município de Cabedelo/PB, este com múltiplos representantes (Prefeito, Procuradoria Jurídica, Secretário do Meio Ambiente, Secretário de Habitação e Secretário de Planejamento, Uso e Ocupação do Solo); o órgão ambiental estadual, Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, com seu Superintendente e com seu Diretor Técnico; a empresa pública estadual de água e esgoto, Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba - CAGEPA, com seu Diretor e com Assessor Jurídico; e a Secretaria de Finanças do Estado da Paraíba, com seu Secretário e com o respectivo Chefe de Gabinete.

Ao final da audiência de conciliação, foi alcançado acordo judicial com ampliação subjetiva e objetiva da lide através do disciplinamento jurídico de aspectos do litígio relativo à ocupação irregular da “Praia do Jacaré” bem mais amplos que o objeto inicial da ação cautelar e do estabelecimento de obrigações, inclusive, para os entes públicos participantes da audiência que não compunham quaisquer dos pólos processuais originais da ação.

Ademais, na própria audiência, foi proferida sentença de homologação do acordo judicial, com a constituição de título executivo judicial a ser executado nos próprios autos da ação cautelar.

Os elementos principais do acordo alcançado e homologado em juízo podem ser sumariados da seguinte forma:

- reconhecimento de que o Parque Turístico Municipal do Jacaré situa-se em área de uso comum do povo (art. 4.º da Lei n.º 9.636/98) e de preservação permanente (art. 4.º, inciso I, da Lei n.º 12.651/12);

- reconhecimento de interesse social em relação ao local da “Praia do Jacaré”, com a ocorrência, portanto, de hipótese excepcional de utilização de área de preservação permanente (APP), desde que atendidos os requisitos da legislação ambiental vigente, especialmente o licenciamento ambiental com a observância das regras de intervenção/supressão de vegetação em APP;

- reconhecimento da ocupação irregular da área pelos autores da ação cautelar e compromisso de sua desocupação até o dia 30 de junho de 2015, de retirada da estrutura física dos estabelecimentos até o dia 10 de julho de 2015 e de retirada das estacas de sustentação fincadas no espelho d’água do rio até o dia 30 de julho de 2015, com a apresentação de plano de demolição, destinação e disposição final de resíduos ao órgão ambiental estadual (SUDEMA) para aprovação em 90 dias da data da audiência;

- análise pela SUDEMA do plano referido na parte final do item anterior no prazo de 30 (trinta) dias, com possibilidade de concessão de prazo de 30 (trinta) dias aos autores para sua correção/adequação, se necessário;

- compromisso pelos autores de observar a legislação referente ao patrimônio da União e à proteção ambiental, com abstenção de alteração das instalações;

- previsão de imissão imediata pela União na posse da área da “Praia do Jacaré” ocupada pelos autores na hipótese de descumprimento do acordo, com a remoção dos equipamentos ou quaisquer bens deixados no local, inclusive, se necessário, com o auxílio do Comando do Exército, na forma do art. 11, § 1.º, da Lei n.º 9.636/98;

- apresentação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da audiência, pelo Município de Cabedelo, do projeto básico de ordenamento e ocupação do Parque Turístico do Jacaré e, pelo Estado da Paraíba e pela CAGEPA, dos projetos básicos de pavimentação e drenagem do aceso ao empreendimento, do sistema de abastecimento de águas e de rede coletora de esgotos do referido parque;

- análise e emissão de Licença Prévia, com eventuais condicionantes, pela SUDEMA em relação a cada projeto dos dois itens anteriores no prazo de 60 (sessenta) dias;

- e os signatários renunciaram à propositura de quaisquer medidas judiciais em relação às questões objeto do acordo judicial, tendo os autores, ainda, renunciado expressamente ao direito no qual se fundou a ação cautelar.

Houve, por fim, no termo de acordo judicial, a previsão de multas diárias de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) aos autores da ação pelo descumprimento das obrigações a eles referentes e de R$ 10.000,00 (dez mil reais) aos demais entes públicos em relação às obrigações respectivas.

2.4 A FASE DE CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS ESTRUTURAIS

O exame da fase de cumprimento das medidas estruturais estabelecidas no termo de acordo judicial acima analisado demonstrou a ocorrência de uma bipartição temporal dessa fase quanto à intensidade e ritmo da atuação judicial e das partes envolvidas na transação judicial firmada.

Na primeira parte dessa fase, que se estendeu da data da audiência de conciliação (26 de setembro de 2014) até o início do segundo semestre de 2015, tem-se uma atuação do Juízo mais intensa e com intervalos de tempo menor entre as respectivas decisões no processo, permanecendo essa característica até a implementação das obrigações relativas à desocupação da área da “Praia do Jacaré” pelos autores e a remoção dos materiais respectivos.

Interessante, nesse aspecto, ainda, ressaltar, que o marco final desse período não está documentado nos autos da ação judicial examinada, vez que a diligência judicial para verificação e documentação do efetivo cumprimento das obrigações referidas no item anterior só veio a ser determinada pelo Juízo e realizada em setembro de 2017, quando cumprido mandado de constatação judicial.

Contudo, foi possível a verificação desse marco temporal final através de reportagens encontradas na internet (Bares..., 2015) (Exército..., 2015), dando notícia do cumprimento dessas medidas judiciais em agosto de 2015.

Nessa primeira fase, tem-se, de forma sumariada, a seguinte sequência de eventos no processo judicial examinado:

- apresentação dos planos e projetos de responsabilidade referidos no item anterior deste artigo pelos autores, pelo Município de Cabedelo, pela CAGEPA e pelo Estado da Paraíba no período entre o final de 2014 e maio de 2015;

- demora da SUDEMA na análise do plano de demolição e retirada de material apresentado pelos autores, com resposta, apenas após intervenção judicial, em junho de 2015, com a aprovação do plano com condicionantes;

- a SPU/PB, ainda, em junho de 2015, concordou com o projeto de readequação da ocupação da área da “Praia do Jacaré” apresentado pelo Município de Cabedelo;

- pleito dos autores de suspensão da demolição e das multas formulado em 1.º Grau na segunda quinzena de junho de 2015, com sua rejeição pelo Juízo e posterior acolhimento parcial em grau de recurso apenas quanto à suspensão das multas até esclarecimento da responsabilidade pelos atrasos no cumprimento;

- verificação através de mandado de constatação judicial no começo de julho de 2015, que os autores haviam cumprido a obrigação judicial acordada de suspensão das atividades de seus estabelecimentos comerciais;

- recalcitrância dos autores quanto à demolição e retirada de materiais, também, objeto do acordo judicial, não tendo, até agosto de 2015, apresentado resposta à SUDEMA quanto às condicionantes exigidas por esta;

- e atuação da SPU/PB, em meados de agosto de 2015, com o auxílio do Exército, conforme previsto no acordo judicial, para demolição e remoção de construções e resíduos no local ocupado pelos estabelecimentos comerciais autores na “Praia do Jacaré”, tendo, conforme notícias jornalísticas (Bares..., 2015)(Exército..., 2015), eles, ao final, auxiliado na retirada dos materiais.

Após a sequência de fatos acima narrada, a tramitação processual tornou-se mais espaçada e menos intensa a atuação quer do Juízo quer das partes, sendo importante mencionar, de forma sumária, os seguintes eventos subsequentes:

- manifestação da União, em dezembro de 2015, devolvendo os projetos técnicos antes apresentados pelo Estado da Paraíba e pela CAGEPA e informando que a SPU manifestou-se pela ausência de competência técnica para sua análise;

- encaminhamento, no primeiro semestre de 2017, à SUDEMA dos projetos apresentados pelo Município de Cabedelo, pelo Estado da Paraíba e pela CAGEPA;

- ausência de manifestação da SUDEMA sobre referido projetos, tendo sido realizada a sua busca e apreensão em abril de 2018;

- prolação, em setembro de 2018, de sentença de extinção da execução do título judicial sob o entendimento de que o seu objeto principal (desocupação e remoção de construções e resíduos da “Praia do Jacaré”) já tinha sido alcançado e que os eventuais ressarcimentos de danos já estavam sendo discutidos em outra ação proposta pelo MPF/PB contra os autores;

- e certificação do trânsito em julgado dessa sentença em 14.11.2018.

Fica, assim, evidenciado que, nessa segunda fase da execução do acordo judicial, além da perda de ímpeto temporal e material no cumprimento judicial das medidas estruturais, foi prolatada sentença de extinção da execução sem que tivesse sido demonstrado nos autos o cumprimento destas, tendo o Juízo e as partes do processo aquiescido com a suficiência da desocupação da área ocupada pelos estabelecimentos comerciais autores e da remoção das construções respectivas como providências previstas do título judicial.

Essa situação será melhor analisada adiante neste artigo, com exame crítico da intervenção judicial realizada na fase executiva judicial.

Contudo, para fins de registro, embora não documentado nos autos da execução judicial, foi constatado, através de notícia jornalística de março de 2019 (Praia..., 2019), que houve reordenação do espaço público na área da “Praia do Jacaré” que, ao menos parcialmente, atendeu aos objetivos do acordo judicial firmado na ação examinada, com a revitalização da orla no local, embora não concluída. Essa revitalização teve, além da desobstrução da visão do rio alcançada com a retirada dos estabelecimentos comerciais autores originários da ação cautelar, a construção de um calçadão, de palco para shows e de novos estabelecimentos comerciais.

Não se mostra possível, com base nas evidências documentais examinadas na pesquisa que deu origem a este artigo, nos limites explicitados em sua introdução, atestar se essa reordenação está ou não de acordo com os projetos apresentados pelo Município de Cabedelo, pelo Estado da Paraíba e pela CAGEPA na execução do acordo judicial, mas a notícia jornalística referida no parágrafo anterior deixa entrever que a alteração da realidade fática ocorrida no período de tramitação dessa execução judicial alcançou, ao menos de forma parcial, a finalidade de reestruturação da ordenação e ocupação da área da “Praia do Jacaré” objetivada com as medidas estruturantes constantes do acordo judicial em questão.

3 CARACTERIZAÇÃO DO CASO ESTUDADO COMO DEMANDA ESTRUTURAL

Dos Santos (2021) propõe que é preciso examinar o conceito de conflito estrutural antes de definir o que seria uma demanda ou processo estrutural. Ressalta, ainda, que esse tipo de conflito tem sido denominado de várias formas,

entre as quais: conflito estrutural, conflito coletivo, conflito sistêmico, conflito estratégico ou conflito de interesse público.

Neste artigo opta-se pela denominação conflito estrutural por entender-se que ela guarda maior proximidade semântica com a necessidade de reestruturação da realidade e da organização/atuação estatal presente, normalmente, nesse tipo de conflito, na visão propugnada por Owen Fiss, citado por Jobim (2013) e Dos Santos (2021).

Os conflitos estruturais têm como características usualmente consideradas pela doutrina sobre o tema (DOS SANTOS, 2021) (PORFIRO, 2018) (DANTAS, 2019):

- a violação a direitos fundamentais;

- a omissão estatal, a demandar, para sua solução, a atuação do Poder Judiciário em esfera jurídica e fática, normalmente, afeita aos Poderes Executivo e Legislativo, com elevada carga política nas opções relativas aos gastos públicos necessários e aos interesses a serem atendidos por estes;

- a multipolaridade ou caráter policêntrico e a complexidade, não havendo bipolaridade de interesses, mas vários feixes de interesses que se complementam ou se contrapõem na situação conflituosa, inclusive, com variação das posições relativas no transcorrer do tempo, e envolvendo o atendimento de necessidades materiais variadas e múltiplas e a atuação de órgãos estatais diversos, com a mobilização relevante do orçamento público e a necessidade de escolhas, muitas vezes, difíceis quanto aos interesses a serem por este atendidos;

- e a necessidade de medidas remediadoras de natureza estrutural e prospectiva, voltadas para o futuro, visando à alteração permanente das condições estruturais da atuação pública que conduziram à omissão estatal violadora de direitos fundamentais, não se contentando com a reparação ou compensação pecuniária do erro passado nem com a cessação da conduta que lhe deu origem.

Quando de sua inserção no âmbito da atuação judicial, os conflitos estruturais dão origem a demandas estruturais que, além das características já atribuídas aos conflitos estruturais, ganham, ainda, como seus elementos definidores (DOS SANTOS, 2021) (PORFIRO, 2018)(DANTAS, 2019):

- prolongamento temporal da execução das medidas estruturais e flexibilidade da atuação judicial na fase de cumprimento destas, com intensa atuação judicial e

das partes nessa fase, bem como a realização de ajustes constantes e, às vezes, profundos no conteúdo das medidas estruturantes originalmente fixadas;

- e caráter dialógico da construção das soluções adequadas em termos de medidas estruturais, que, em face da complexidade do conflito estrutural, não se mostram passíveis de construção unilateral e isolada pelo Juízo, exigindo a participação ativa das partes e de auxiliares com conhecimentos técnicos para sua formulação adequada.

No caso examinado no processo judicial objeto da pesquisa que deu origem a este artigo, a demanda trazida, inicialmente, à Justiça Federal pelos autores da ação cautelar não tinha natureza de demanda estrutural, sendo apenas uma lide de natureza individual e, portanto, bipolar, na qual pretendiam uma medida judicial simples e com efeitos imediatos suficientes à satisfação dos seus direitos individuais, qual seja, a cessação da atuação administrativa da SPU/PB que lhe havia determinado a desocupação da área ocupada por seus estabelecimentos comerciais na “Praia do Jacaré” e a remoção das respectivas construções.

Contudo, tendo em vista que, subjacente a essa lide individual, havia um conflito estrutural com afetação do patrimônio público da União e do meio ambiente como decorrência da deficiência da atuação estatal nas esferas federal, estadual e municipal, conforme já identificado pelo MPF/PB no inquérito civil público por ele instaurado, o acordo judicial firmado na ação cautelar original transformou-a de lide individual em lide ou demanda estrutural.

Essa conclusão ampara-se na constatação de que:

- o processo perdeu sua característica bipolar original e, através de ampliação subjetiva, passou a ter natureza multipolar ou policêntrica, com diversos entes públicos, além dos autores, como destinatários das medidas estruturais acordadas judicialmente, com interesses múltiplos afetados/protegidos por estas;

- alcançou, ainda, o processo característica de complexidade, pela superação do objeto inicial individual restrito acima referido, com a ampliação objetiva da lide para abranger diversas obrigações de caráter prospectivo e estruturante em relação à reordenação da ocupação da “Praia do Jacaré” e à atuação dos diversos entes estatais inseridos na lide como consequência do acordo judicial firmado;

- a atuação judicial deixou de ter caráter reparatório imediato (cessação da conduta administrativa originalmente atacada pela medida cautelar) e passou ter natureza prospectiva e com prolongamento temporal relevante da atuação executiva

judicial, visando disciplinar para o futuro a atuação estatal omissiva afetadora de direitos fundamentais e alterar a realidade da ocupação do espaço público da “Praia do Jacaré”;

- e passou a atuação jurisdicional a ter natureza principal protetiva dos direitos fundamentais à proteção do patrimônio público e do meio ambiente afetados pela atuação estatal omissiva objeto das medidas estruturais previstas no acordo judicial firmado.

Além das característica acima, suficientes à caracterização do caso estudado como uma demanda estrutural a partir do acordo judicial firmado na ação cautelar original, tem-se, ainda, a utilização, nas medidas estruturais acordas em juízo, de ambos os modelos de intervenção judicial estrutural identificados pela doutrina sobre o tema (PORFIRO, 2018), quais sejam:

- o modelo forte de intervenção judicial estrutural, caracterizado pela definição detalhada da política pública a ser implementada, com prazos e condições rígidas em relação à ordem judicial a ser cumprida;

- e o modelo fraco de intervenção judicial estrutural, no qual o Poder Judiciário não adentra de forma mais profunda no mérito do ato administrativo de estabelecimento da política pública a ser implementada nem estabelece condições e prazos rígidos para sua consecução.

No caso estudado tem-se que:

- em relação à ocupação irregular da área da “Praia do Jacaré” pelos estabelecimentos comerciais autores da ação cautelar, o acordo judicial firmado adotou o modelo de intervenção judicial forte, não deixando margem posterior aos entes públicos quanto à solução da realidade fática irregular constatada, sendo estabelecidas medidas estruturais bem delimitadas e com prazo de cumprimento e condições bastantes rígidas;

- e, quanto à reordenação geral da área da “Praia do Jacaré” em relação à implementação das normas protetivas do patrimônio da União e do meio ambiente, as medidas estruturais previstas no acordo firmado adotaram o modelo fraco de intervenção judicial, deixando ampla margem de discricionariedade aos entes públicos envolvidos quanto à construção da política pública concreta de reordenação da ocupação do espaço dessa área e à atuação dialógica dos diversos órgãos públicos envolvidos em suas respectivas esferas de atribuição legal para a conformação dessa política pública.

4 REFLEXÕES EXPLORATÓRIAS FINAIS

Na introdução deste artigo, foi explicitado que a metodologia de pesquisa empírica utilizada na pesquisa realizada foi a do estudo de caso exploratório, pelas justificativas ali apresentadas de limites temporais e materiais, visando-se, assim, ao seu final a identificação de questões passíveis de aprofundamento posterior, eventualmente, em pesquisas subsequentes.

Da narrativa cronológica adotada para a análise do caso estudado e da análise deste empreendida até o presente momento, quatro achados destacaram-se no estudo de caso exploratório empreendido:

- a constatação de que, no estabelecimento consensual das medidas estruturais adotadas, foram utilizados tanto o modelo de intervenção judicial fraco como o modelo de intervenção judicial forte na construção dessas medidas estruturais, como explicitado anteriormente;

- a verificação de que a fase de cumprimento das medidas estruturais estabelecidas sofreu uma bipartição temporal quanto à intensidade e ao ritmo da atuação judicial e das partes, com perda do ímpeto interventivo judicial após o cumprimento das medidas estruturantes objeto da intervenção judicial forte finda em agosto de 2015 com a desocupação da área dos estabelecimentos comerciais autores originais do processo judicial e a retirada das construções respectivas;

- o fato de que as medidas estruturais objeto da intervenção judicial fraca terminaram sem ter uma conclusão no âmbito da execução judicial instaurada, tendo esta sido extinta com a compreensão judicial de que o objeto principal da lide, identificado com as medidas estruturais objeto da intervenção judicial forte referidas no item anterior, tinha sido cumprido e com a concordância tácita das partes processuais da fase executiva, que não interpuseram recurso à sentença extintiva prolatada;

- e, por fim, o encontro de elementos informativos externos ao processo judicial, através de notícias jornalísticas na internet, no sentido de que, não obstante o fato referido no item anterior, houve a reordenação do espaço público da “Praia do Jacaré” em formato que, ao menos parcialmente, atendeu aos objetivos do acordo judicial que estabeleceu as medidas estruturais no processo judicial examinado, embora as fontes documentais analisadas não tenham sido suficientes para um exame mais aprofundado de até que ponto a reestruturação ocorrida na realidade

fática daquela área e na atuação dos poderes públicos envolvidos estaria de acordo com os projetos apresentados na fase de cumprimento da demanda estrutural analisada.

O exame crítico desses achados, por sua vez, em cotejo com as características de tramitação da lide individual original e da demanda estrutural na qual ela foi convertida através do acordo judicial firmado no processo judicial estudado, permite a formulação de algumas conclusões de cunho exploratório:

- primeiro, que, tanto a adoção do modelo duplo de intervenção judicial na construção das medidas estruturais acordadas no processo quanto a posterior atuação judicial exauriente das medidas estruturais objeto do modelo forte, com a opção do juízo e das partes de não levarem a termo, em toda a sua extensão de eficácia possível, as medidas estruturais objeto do modelo fraco adotado, encontra-se associada à origem individual da lide, não obstante a sua transformação posterior em demanda estrutural;

- essa primeira conclusão tem como evidências a ela favoráveis a utilização do modelo forte de intervenção judicial em relação à parcela do litígio estrutural que era exatamente o objeto inicial da lide individual (a desocupação da área da “Praia do Jacaré” pelos estabelecimentos comerciais autores da ação cautelar e a retirada das construções respectivas), o fato de que a atuação judicial e das partes no cumprimento dessa parte das medidas estruturais ocorreu com intensidade de ritmo bem mais pronunciados do que aquele imprimido na fase subsequente de cumprimento das medidas estruturais objeto do modelo de intervenção judicial fraco (reordenação geral da ocupação da área da “Praia do Jacaré”) e, ainda, que, ao final, o juízo reduziu o objeto da fase de cumprimento do título judicial àquela primeira parte das medidas estruturais e que as partes quanto a isso não se irresignaram;

- segundo, que essa influência da origem individual da lide transformada em demanda estrutural, embora tenha frustrado, no ponto de vista interno ao processo judicial, a adequada implementação integral das medidas estruturais objeto do acordo judicial firmado, ainda assim, trouxe a alteração da realidade da ocupação da “Praia do Jacaré”, com reordenação, ainda que apenas de forma parcial, do espaço público daquele local e com o estabelecimento de uma realidade fática em que presente maior nível de respeito aos direitos fundamentais de proteção do patrimônio público e do meio ambiente.

Essas conclusões respondem à pergunta de pesquisa norteadora do estudo de caso empreendido (Como a transformação de uma demanda individual em demanda estruturante, no caso da “Praia do Jacaré”, influenciou a condução e o resultado desta?) e confirmam as duas hipóteses de pesquisa originalmente formuladas e explicitadas na introdução deste artigo:

(a) a origem individual da lide, no caso do processo relativo à “Praia do Jacaré” examinado, influenciou o modelo de intervenção (fraco ou forte) em políticas públicas nele adotado;

(b) e o modelo adotado, ainda assim, conseguiu alcançar um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à demanda estrutural.

Por fim, pelas limitações das fontes de evidência examinadas, as respostas apresentadas à pergunta de pesquisa e a confirmação das hipóteses formuladas ao início desta indicam a possibilidade de aprofundamento posterior da pesquisa realizada no sentido de buscar, através de outras fontes de evidência (entrevistas e fontes documentais externas ao processo judicial) maior compreensão sobre:

- as razões que conduziram tanto o órgão judicial como as partes, na fase de cumprimento das medidas estruturais, a reduzirem o escopo de fiscalização da execução destas;

- e, também, como ocorreram, não obstante tal fato, a produção dos efeitos exteriores ao processo que, de qualquer modo, levaram ao atendimento parcial da finalidade de reordenação da ocupação do espaço público na “Praia do Jacaré” e em que medida esse atendimento se deu nos termos propostos nos projetos apresentados no processo judicial estudado e como consequência deles.

5 **CONCLUSÃO**

O presente artigo demonstrou que, no processo judicial objeto da pesquisa empírica de estudo de caso exploratório conduzida, houve a transformação, através de acordo judicial, de uma lide individual em uma demanda estruturante.

Da análise realizada do caso estudado, verificou-se que:

- foram adotados tanto o modelo de intervenção judicial forte como o fraco no estabelecimento das medidas estruturais acordadas, havendo uma correspondência

do primeiro modelo com a parte da demanda estruturante diretamente vinculada ao objeto inicial da lide individual;

- na fase de cumprimento das medidas estruturais, a parte destas objeto do modelo de intervenção judicial forte foi integralmente cumprida de forma intensa e ritmada quanto à atuação judicial e das partes, enquanto a outra parte, aquela objeto do modelo de intervenção judicial fraco, teve sua execução não completamente exaurida, vez que prolatada sentença de extinção da execução com base apenas no cumprimento daquela primeira parte;

- e, não obstante esse fato, houve, a constatação fora do processo judicial, da ocorrência de alteração da realidade da ocupação do espaço público da “Praia do Jacaré” indicativa de que a demanda estrutural atingiu efeitos práticos externos ao implementar maior nível de respeito aos direitos fundamentais de proteção do patrimônio público e do meio ambiente mesmo em relação à parcela das medidas estruturais acordadas que não teve a fiscalização de seu atendimento realizada de forma plena no âmbito da execução judicial.

Por fim, quanto ao questionamento norteador da pesquisa empreendida, restou evidenciado que a origem individual da lide examinada, a despeito de sua transformação em demanda estrutural, influenciou a adoção dos modelos de intervenção judicial forte ou fraca em relação às medidas estruturais acordadas e que, mesmo com essa influência parcialmente negativa, alcançou-se um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à demanda estrutural.

REFERÊNCIAS

BARES começam a ser demolidos na Praia do Jacaré, na Paraíba: Remoção está sendo feita pelos próprios proprietários dos estabelecimentos. Restaurantes ocupavam irregularmente áreas da União. **G1 Paraíba**. 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/08/bares-comecam-ser-demolidos-na-da-praia-do-jacare-na-paraiba.html. Acesso em: 24 jul. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional**: A Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

DOS SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira. **Processo Estrutural**: Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021. (Coleção APMP - Edição do Kindle).

EXÉRCITO demole bares da Praia do Jacaré, em ponto turístico da PB: Operação da Superintendência de Patrimônio da União retirou estruturas. Demolição dos bares foi autorizada após audiência realizada em 2014. **G1 Paraíba**. 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/08/exercito-demole-bares-da-praia-do-jacare-em-ponto-turistico-da-pb.html. Acesso em: 24 jul. 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas Estruturantes**: Da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. (Temas de Direito Processual Civil - Edição do Kindle).

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais**: Legitimidade democrática, procedimento e efetividade. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PRAIA do Jacaré, na Paraíba, tem nova estrutura para turistas: A nova estrutura faz parte do projeto ‘Cabedelo Mais Verde’ que inclui mudanças no paisagismo da orla do parque. **Catraca Livre**. 2019. Disponível em: https://catracalivre.com.br/viagem-livre/praia-do-jacare-na-paraiba-tem-nova-estrutura-para-turistas/. Acesso em: 24 jul. 2021.

YIN, Robert K.. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. (Edição do Kindle). Tradução de: Case Study Research.