

**50º CONGRESSO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO
DISTRITO FEDERAL**

**POLO TURÍSTICO CABO BRANCO E A TRANSAÇÃO: Os meios
alternativos de resolução de conflitos e a implementação de políticas públicas.**

POLO TURÍSTICO CABO BRANCO E A TRANSAÇÃO: Os meios alternativos de resolução de conflitos e a implementação de políticas públicas.

Resumo: O presente artigo se propõe a discutir a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos pela Administração Pública e a sua importância para a implementação das políticas públicas. Diante disso, busca analisar a utilização da transação e o seu papel na concretização do maior projeto turístico do Estado da Paraíba, qual seja, o Polo Turístico Cabo Branco.

Palavras-chave: Transação; Turismo; Polo Turístico Cabo Branco; Eficiência; Administração Pública Dialógica.

1 – INTRODUÇÃO

O Polo Turístico Cabo Branco é um projeto desenvolvido no Estado da Paraíba, especificamente na capital – João Pessoa, destinando lotes em uma área específica para o desenvolvimento de atividades turísticas, através de incentivos locacionais e fiscais.

Além dos investimentos privados, o projeto conta com investimentos públicos. Em 2012, foi inaugurado o Centro de Convenções de João Pessoa, integrante do projeto, e – atualmente – as obras do chamado “Boulevard dos Ipês”, uma espécie de avenida que ligará o Centro de Convenções às atrações da área.

O intuito principal é projetar a capital e, conseqüentemente, a Paraíba no cenário do turismo brasileiro. Recentemente, grandes redes de hotéis e de outros ramos ligados ao turismo têm mostrado interesse e investido no polo turístico, com obras em estágio avançado, a exemplo da rede Ocean Palace, Amado, Tauá Hotéis e Resorts e Acquaí Parks.

Contudo, em que pese as obras dos investidores particulares tenham, de fato, iniciado apenas em 2023, o projeto data de 1988, quando foi lançado o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado da Paraíba, tendo como maior destaque o nomeado “Projeto Costa do Sol” – atual Polo Turístico Cabo Branco.

Na época do lançamento, foram publicados dois editais públicos, os certames 01/88 e 01/90, que previam a venda subsidiada de lotes, através de promessa de compra e venda com cláusulas resolutivas e restrições. À época, houve grande adesão. Todavia, até o ano de 2023 nenhum dos investidores selecionados tinha implantado o empreendimento.

Vários foram os fatores que levaram ao atraso na concretização do projeto de desenvolvimento turístico, como embargos por questões ambientais, desídia na cobrança da implantação dos empreendimentos, obstáculos no registro dos imóveis, entre outros.

Tanto os obstáculos de natureza ambiental, como os de natureza registral, foram solucionados através da utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos, especificamente a transação, através de soluções dadas em manifestação jurídica da Procuradoria Jurídica do Estado da Paraíba e da assessoria jurídica da Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP).

E foi a partir destas transações que houve o ponto de ruptura do projeto.

Neste norte, o presente artigo busca analisar o papel dos meios alternativos de resolução de conflitos para a implementação de políticas públicas, analisando como a transação realizada possibilitou a superação dos obstáculos à plena implementação do Polo Turístico Cabo Branco, destacando-se o papel do assessoramento jurídico do Estado neste processo.

A presente pesquisa utilizou o método qualitativo, com revisão bibliográfica e jurisprudencial. Ademais, foi empregado o método hipotético-dedutivo, trazendo hipóteses falseadas ao longo do desenvolvimento, que culminaram na conclusão enunciada.

2 – A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O direito, em sua essência, possui como objeto o ser humano e a convivência com os seus semelhantes. Isso porque, a vida em sociedade tem como uma de suas principais características a organização por normas jurídicas, que coordenam os interesses dos indivíduos, prevenindo e compondo os conflitos que venham a surgir.¹

Tendo em vista a complexidade das relações sociais, não se pode evitar a existência de conflitos de interesses entre os cidadãos ou entre estes e o próprio Estado; são ínsitos a qualquer sociedade moderna.²

Em regra, a resolução de conflitos é vinculada à jurisdição, tradicionalmente entendida como aquela atribuída a um terceiro dela investido, que traria uma decisão justa e equânime para o conflito apresentado.

Contudo, entende-se que a exclusividade da solução jurisdicional não tem sido chancelada pelo Direito Contemporâneo. Nota-se o crescimento da consensualidade na resolução de conflitos, que em sentido amplo pode ser definida como qualquer forma de acordo entre as partes que leve à

¹ SOUZA, André Pagani de [et al.]. **Teoria geral do processo contemporâneo**. 4ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019551/>. Acesso em: 09 ago. 2024. n.p.

² JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil, Volume 1**. 62ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994020/>. Acesso em: 10 ago. 2023. n.p.

solução da lide, seja por meio da conciliação, mediação, arbitragem, acordos extrajudiciais, transação, entre outros.

O ordenamento jurídico brasileiro caminhou neste sentido com a Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), posteriormente alterada por outras Resoluções, que tratou da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses.

Por sua vez, o Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 3º, impôs ao sistema judiciário a promoção da solução consensual dos conflitos. Nessa nova perspectiva, se consolidou o modelo do sistema de justiça multiportas, também chamado de meios alternativos de resolução de conflitos (*Alternative Dispute Resolution – ADR*). A expressão fórum multiportas advém de uma metáfora, na qual os indivíduos ao se depararem com um conflito de interesses e buscarem uma solução, podem ser encaminhados, a depender do problema, a várias portas: a da mediação, a da arbitragem, a da transação, a da justiça estatal, entre outras inúmeras possibilidades.³

No âmbito da Administração Pública, em razão da releitura dos princípios da Supremacia do Interesse Público e da Prevalência dos Direitos Fundamentais, bem como da necessidade de eficiência na resolução de seus conflitos, pôde ser observada a gradual substituição da Administração puramente gerencial, com ênfase na imperatividade dos seus atos, para uma Administração Dialógica, que utiliza da consensualidade para alcançar o fim público de forma legítima, dentro do contexto de um Estado Democrático de Direito. O fenômeno é conhecido como a virada consensual da Administração Pública, estágio mais avançado da Administração Pública gerencial.⁴

Embora reconhecida a sua importância, alguns obstáculos para o uso de meios consensuais para resolução de conflitos pela Administração Pública foram discutidos, como a alegação de desequilíbrio de poder entre as partes, a legalidade, a isonomia, a indisponibilidade do interesse público e a impossibilidade de dispor sobre receitas públicas.⁵

De maneira resumida, torna-se relevante elucidar a superação de cada obstáculo, sem qualquer pretensão de esgotar a temática.

O argumento do desequilíbrio de poder resta enfraquecido quando se compara o processo judicial tradicional e os meios consensuais de resolução de conflitos. Isso porque, os meios adequados buscam a mitigação das diferenças entre as partes, chegando a um consenso que ambos consideram

³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Paginação Irregular. Livro Digital. n.p.

⁴ *Ibidem*. n.p.

⁵ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. **Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: Uma Introdução**. p. 19. In GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). **Justiça Federal: Inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014. p. 3-33.

justo.⁶ Em verdade, é no processo jurisdicional que o Poder Público se agiganta frente aos particulares. Assim, nota-se que os meios alternativos de resolução de conflitos põem tanto a máquina do Estado como os particulares em uma posição igual para se chegar em uma medida mais justa a ambos.

Outrossim, entende-se que a consensualidade aplicada à Administração Pública não fere a legalidade. Na concepção clássica, o Estado de Direito vinculava-se apenas à submissão da Administração Pública à legalidade. Todavia, com a constitucionalização do Direito Administrativo e a crescente imposição do princípio participativo, necessário à democracia, o Estado Democrático de Direito exige além do respeito à Lei e à Constituição Federal, uma atividade administrativa pautada na legitimidade forçada.⁷

Em razão disso, tem-se que o termo legalidade perde sua atualidade, cedendo espaço à expressão juridicidade, que abarca os valores de legitimidade e moralidade que aportam ao Direito. Passa-se de uma simples conformidade à Lei para a conformidade ao Direito.⁸

Não obstante, a celeuma quanto à legalidade encerra-se com as legislações sobre a utilização dos meios adequados de solução de conflitos pelo Poder Público, como por exemplo: o Código de Processo Civil de 2015; a Lei n.º 13.129/2015, que alterou a Lei da Arbitragem, trazendo expressa aplicação à Administração Pública; a Lei de Mediação (Lei n.º 12.140/2015); e, a Lei n.º 13.655/2018, que inseriu o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o qual autoriza a celebração de compromisso pelo Poder Público.

Da mesma forma, presume-se a incolumidade do princípio da isonomia com a aplicação da consensualidade na Administração Pública. Ora, através deste instrumento, o Poder Público está apto a apresentar propostas e soluções equivalentes para situações semelhantes, efetivando a isonomia, que por vezes é dilacerada em decisões judiciais distintas para casos semelhantes no processo judicial tradicional e que, mesmo com a uniformidade posterior de entendimentos pelos Tribunais, ainda restam diversas situações exatamente iguais com soluções totalmente distintas.

Por sua vez, não se pode considerar a indisponibilidade do interesse público como óbice à solução consensual dos conflitos pelo Poder Público. Nos últimos anos, o Princípio da Supremacia

⁶ TONIN, Maurício Morais. **Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público**. São Paulo: Grupo Almedina, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584934720/>. Acesso em: 10 ago. 2024. p. 110.

⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. Livro Digital. n.p.

⁸ DIOGO. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 10 ago. 2024. n.p.

do Interesse Público sofreu uma releitura para o que se tem chamado de Princípio da Finalidade Pública.⁹

A novel expressão carrega o debate de que o interesse público não se opõe, abstratamente, ao interesse privado, levando em consideração as seguintes premissas: a) a ausência de fundamento de validade, uma vez que o texto constitucional protege a esfera individual, principalmente sob a ótica da dignidade da pessoa humana, não sendo aceitável a existência de uma prevalência *in abstracto* do interesse público; b) a indeterminabilidade abstrata do conceito de interesse público; c) a indissociabilidade do interesse público do interesse privado, uma vez que o interesse público leva em conta vários interesses privados em conjunto, sendo papel do Estado a proteção dos elementos privados; d) a incompatibilidade da supremacia do interesse público com os postulados da proporcionalidade e da concordância prática.¹⁰

Com a superação dos óbices à resolução de conflitos de forma consensual pela Administração Pública, observa-se que, hodiernamente, é necessária uma Administração Pública Dialógica, que condiz com o Estado Democrático de Direito. Assim, exige-se que a administração busque as formas mais adequadas para resolução de conflitos com os particulares.

Por fim, a indisponibilidade das receitas públicas resta enfraquecida pela economia gerada pela utilização dos meios consensuais. Ora, em verdade, os meios adequados da resolução de conflitos geram economia vultosa aos cofres públicos, que vão superar – em muito – a solução imposta pelo Poder Judiciário, que não conta com a *expertise* de gestão pública.

É dizer, com a resolução consensual de conflitos, permite-se à Administração Pública o planejamento dos desfalques financeiros, ao contrário do processo judicial tradicional.

Posto isso, o que se observa é que a consensualidade na Administração Pública, em verdade, representa um elemento de efetivação dos direitos do cidadão, expressando o Estado Democrático de Direito, pois permite ao particular e aos órgãos fiscalizadores em defesa da coletividade (como o Ministério Público) uma maior representatividade e influência nas demandas contra o Estado, retirando a ideia de supremacia abstrata do interesse público sobre o interesse privado, efetivando a isonomia.

Ora, não se pode contrariar a ideia de que uma transação pensada na implementação de uma determinada política pública, na qual se tenha identificado irregularidades, é bem mais vantajosa do

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *op. cit.* n.p.

¹⁰ ÁVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**, *In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE) n. 11*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, Setembro/Outubro/Novembro de 2007. Disponível em: <https://fliphtml5.com/fdns/yvgj/basic>. p.10. Acesso em: 12 ago. 2024. p. 1-30.

que o aletoriedade e a surpresa de uma decisão judicial que, por vezes, não é prolatada em tempo hábil para atender a demanda coletiva.

Neste sentido, defende-se a aplicação da consensualidade na Administração Pública passa a ser não apenas uma faculdade de um gestor público, mas sim um dever na busca da plena efetivação dos direitos dos cidadãos e das políticas públicas.

Posto isso, considerando-se a atribuição de assessoramento jurídico imputado Procuradorias às Procuradorias do Estado e do Distrito Federal, é de extrema relevância que se tenha como norte a Administração Dialógica nas manifestações e soluções a serem apresentadas, como um importante instrumento que o gestor deve utilizar na implementação das políticas públicas e no atendimento dos direitos dos particulares.

Na direção aqui esposada, a Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, conjuntamente com a assessoria jurídica da CINEP, quando apresentados os obstáculos surgidos para o prosseguimento do Polo Turístico Cabo Branco, se apresentou como defensora dos meios alternativos de resolução de conflitos como o estandarte para a retomada e desenvolvimento do projeto.

Destaca-se que o Estado da Paraíba ainda não alcançou a ideal maturidade no assunto. Contudo, não se pode negar que alcançou um patamar diferenciado em relação aos meios alternativos de solução de conflitos visando implementação da sua maior política pública de turismo, como fruto de um assessoramento jurídico adequado, unido à vontade política existente.

3 – A RETOMADA DO PROJETO DO POLO TURÍSTICO CABO BRANCO E A SUPERACÃO DOS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS ATRAVÉS DA TRANSAÇÃO.

O Projeto Costa do Sol, idealizado nos anos 80, foi concebido através de dois editais de oferta pública de imóveis, o 001/88 e 001/90. Os lotes eram oferecidos com as seguintes condições: 10% (dez por cento) do valor pago em dinheiro e os 90% (noventa por cento) restantes dados em ações preferenciais nas empresas que adquiriam os lotes.

Inúmeras exigências constavam do Edital e dos contratos de promessa de compra e venda, como prazos para a construção dos empreendimentos, iniciados após a implementação dos melhoramentos pelo Estado da Paraíba na área.

Há que se destacar que a área, na época, não era uma área central e, tampouco, valorizada. Contudo, atualmente, nota-se uma grande especulação imobiliária dos lotes, existindo unidades avaliadas em até R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).

3.1 A QUESTÃO AMBIENTAL E OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

De início, o principal problema detectado no projeto foi a questão ambiental. É que o Polo Turístico Cabo Branco se localiza em área de falésia, de preservação ambiental e de Mata Atlântica, tudo em uma poligonal só, não tendo o Governo Estadual feito um adequado planejamento do manejo ambiental.

Assim, em 1988, no início das obras de infraestrutura viária, o ente realizou desmatamento em área de preservação permanente sem o devido licenciamento ambiental, o que gerou um Auto de Infração e um Termo de Embargo pelo instituto federal competente à época. A irregularidade inicial foi sanada com o devido pedido de autorização de desmatamento, que foi condicionada ao pedido de licenciamento do projeto junto ao órgão estadual competente.¹¹

Ocorre que, sanadas as irregularidades iniciais, apenas quatro meses após o início das obras de infraestrutura pelo ente, no ano de 1991, em uma vistoria realizada por engenheiros florestais do IBAMA, foram identificadas graves agressões ao meio ambiente, originando um novo embargo federal dado pelo IBAMA.¹²

A razão do embargo foi a identificação de desmatamentos além da autorização e em áreas de preservação permanente, cortes em falésia, danos a áreas de mangues, degradação em áreas de rio e exploração irregular de jazidas de barro e areia.¹³

Foi apenas em 1996 que o órgão federal retirou parcialmente o embargo, diante do compromisso e apresentação de Termo de Referência preliminar para um “Plano de Controle Ambiental” (PCA) apresentado pelo Estado da Paraíba, que seria uma espécie de Relatório Ambiental e de adequações de manejo. O levantamento do embargo possibilitou intervenções na área, como melhoramentos viários, de abastecimento de água e saneamento básico.¹⁴

Contudo, em 2004, o Estado da Paraíba ainda não havia realizado um estudo definitivo, nem qualquer compromisso anteriormente firmado, o que levou ao Ministério Público Federal, por denúncia do IBAMA, a ajuizar Ação Civil Pública em face do ente, que obrigariam a recuperação das áreas degradadas pelas intervenções.¹⁵

¹¹ FERREIRA, Fábio Brito. **Polo Turístico Cabo Branco: considerações em face de um licenciamento ambiental complexo**. Universidade Católica de Santos: Santos, 2015. p. 38.

¹² *Ibidem*. p. 40.

¹³ *Ibidem*. p. 41.

¹⁴ *Ibidem*. p. 42.

¹⁵ *Ibidem*. p. 44

Importante ressaltar que a revogação parcial de 1991 ainda não autorizava a construção de empreendimentos no local. Assim, observa-se que a restrição para construção de empreendimentos dura até 2009, quando o Estado da Paraíba, através de Termo de Ajustamento de Conduta homologado nos autos da Ação Civil Pública logra a Licença de Instalação do Centro de Convenções, após o cumprimento das condicionantes impostas.

A construção do Centro de Convenções marca um novo capítulo na história do Polo Turístico Cabo Branco, sendo a partir dela que o Estado da Paraíba chancela a consolidação do projeto. Nesse sentido, o atual Procurador-Geral do Estado da Paraíba, Fabio Brito Ferreira, em sua dissertação de mestrado, “ Polo Turístico Cabo Branco: considerações em face de um licenciamento ambiental complexo”, destaca:

“A evidência de que competia ao Governo do Estado empreender passo mais ousado para consolidar o PTCB, superando a desconfiança do investidor privado pelas décadas de atraso na implantação do projeto, fez com que a construção de um grande equipamento público no local passasse a ser visto como algo prioritário.”¹⁶

Pode-se dizer que a inauguração da obra reafirmou o compromisso do ente público na implantação do projeto, após mais de duas décadas interrompido pelos embargos ambientais.

Contudo, o licenciamento para a obra, mesmo já inaugurada, foi posteriormente questionado pelo Ministério Público Federal, tendo em vista o descumprimento de alguns quesitos que tinham sido previamente estabelecidos, o que gerou uma nova Ação Civil Pública já no ano de 2017.

No caso, não houve deferimento de liminar, nem tampouco qualquer novo embargo. Em verdade, o *parquet* federal não logrou êxito em primeiro ou segundo grau, sendo indeferido o pedido.

Não obstante, a celeuma só foi definitivamente solucionada em julho de 2024, com a assinatura de novo termo de ajustamento de conduta, no qual o Estado da Paraíba, além das compensações ambientais realizadas, comprometeu-se com outras compensações.

Destaca-se que a despreocupação inicial com as questões ambientais é uma crítica que deve ser feita ao Projeto do Polo Turístico. Isso porque entende-se que o dever constante no art. 225 da Constituição Federal, de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendendo-o e preservando-o para as presentes e futuras gerações, foi ignorado nas primeiras duas décadas do empreendimento.

Outrossim, em que pese a mudança de entendimento sobre a questão ambiental, observa-se que as soluções dadas foram, em sua maioria, provocadas, e não espontâneas, o que revela o papel secundário que foi dado ao Meio Ambiente no decorrer dos anos.

É neste sentido, que Brito destaca:

¹⁶ *Ibidem*. p. 45

“Para muito distante da dimensão ambiental que está no eixo dos conceitos de “*desenvolvimento sustentável*” e de “*turismo sustentável*”, a matriz comportamental das ações estatais efetivadas no PTCB, seja enquanto agente empreendedor (na implantação da infraestrutura básica comum e na construção do Centro de Convenções) ou como órgão licenciador (cumprindo mera formalidade, sem o esperado rigor de controle), conduz à límpida compreensão reducionista de que o importante são os benefícios econômicos imediatos, ainda que em prejuízo da sanidade do meio ambiente e da responsabilidade intergeracional.

Essa dificuldade em conciliar o desenvolvimento econômico e a tutela do meio ambiente, na gestão de tão importante empreendimento para a Paraíba, se mostra perfeitamente superável, desde que os agentes públicos se disponham a fazer uma releitura dos seus compromissos, conscientizando-se de que a sustentabilidade da atividade projetada está fincada no uso racional e na conservação da proeminente base de recursos naturais indutora do investimento no setor turístico.”¹⁷

Como é cediço, a sustentabilidade deve ser o norte da atuação da Administração Pública, que vivencia o que se pode chamar de “Virada Sustentável”.

O princípio constitucional da sustentabilidade pode ser definido como o mandamento constitucional de concretização do desenvolvimento, garantindo o direito de bem-estar para as futuras e as presentes gerações.

Nas palavras do célebre doutrinador Juarez Freitas:

“É o princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras. Ou, ainda mais resumidamente, é o princípio que determina o desenvolvimento que viabiliza o direito ao futuro.”¹⁸

A concretização deste mandamento constitucional requer uma satisfação em todos os aspectos de sua multidimensionalidade (social, econômica, ambiental, ético e jurídico-político) apresentada pelo referido doutrinador.

Sobre o tema, Talden Farias disserta:

“A proteção ao meio ambiente é uma forma imprescindível de resguardar a vida e a qualidade de vida humana, devendo assim o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado ser considerado um direito humano fundamental. Com efeito, sem um ecossistema equilibrado, nenhum direito humano fundamental pode existir, até porque a própria continuidade da vida planetária depende disso.”¹⁹

No caso em estudo, nota-se que os pilares do desenvolvimento sustentável, por muito, andaram em descompasso. O ideal de projeção turística do Estado tomou grande parte da energia do projeto.

No entanto, pode-se observar que na última década, com os Termos de Ajustamento de Conduta, ainda que tenha sido provocado, o Estado da Paraíba passa a dar a este aspecto a atenção devida.

¹⁷ *Ibidem*. p. 143.

¹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4ª ed. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2019. p. 55.

¹⁹ FARIAS, Talden. **Introdução ao direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 69.

Pode-se dizer que com as transações realizadas o Projeto do Polo Turístico Cabo Branco tornou-se um projeto sustentável, tendo um papel fundamental na implementação da política pública da maneira mais adequada.

No aspecto econômico, é indiscutível que será de grande relevância, despontando a Paraíba no cenário turístico brasileiro. O avanço do empreendimento auxilia no crescimento e na projeção do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado que, no ano de 2024, conforme projeção do Banco do Brasil, possui a maior expansão entre todas as unidades da Federação do País.²⁰ Ora, a projeção é que serão mais de 11 (onze) mil novos postos de trabalho diretos e indiretos, com investimento de mais de R\$ 1,7 bilhão na área.²¹

No aspecto social, as transações trouxeram compromissos de atendimento das populações tradicionais e hipossuficientes da região do empreendimento. O Estado da Paraíba comprometeu-se com a construção de uma vila dos pescadores, para as famílias da comunidade tradicional de pescadores artesanais da região. Ademais, haverá a construção de uma escola de capacitação técnica voltada ao setor hoteleiro e gastronômico em área próxima, com população economicamente hipossuficiente, visando a capacitação da população daquela região para trabalharem nos empreendimentos particulares que estão sendo construídos.²²

Por fim, no quesito ambiental, nota-se a realização de compensações ambientais relevantes implementadas como a criação e cercamento da Unidade de Conservação do Parque Estadual das Trilhas e a construção do Batalhão de Polícia Ambiental na região, bem como o compromisso de novas compensações, como a revitalização e requalificação da faixa de praia da região; o desassoreamento, dragagem e reflorestamento da mata ciliar dos rios que cortam a Unidade de Conservação, bem como a rígida observância e fiscalização do respeito do limite de desmatamento nos empreendimentos particulares.

²⁰ PARAÍBA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Projeção do PIB da Paraíba cresce para 6,8% e permanece a maior do País em 2024, revela Banco do Brasil.** Publicado em: 12 set. 2024. Disponível em: [²¹ PARAÍBA. Companhia de Desenvolvimento da Paraíba. **João Azevêdo e ministro do Turismo visitam obras do Polo Turístico Cabo Branco e destacam importância do equipamento para a população paraibana.** Publicado em: 25 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cinep.pb.gov.br/portal/?p=8521>. Acesso em: 14 set. 2024.](https://sefaz.pb.gov.br/announcements/15364-projecao-do-pib-da-paraiba-cresce-para-6-8-e-permanece-a-maior-do-pais-em-2024-revela-banco-do-brasil#:~:text=A%20nova%20proje%C3%A7%C3%A3o%20do%20Produto,unidades%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Pa%C3%ADs. Acesso em: 14 set. 2024.</p></div><div data-bbox=)

²² BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 15/2024.** p. 3-4. Disponível em:

Assim, conclui-se que a questão ambiental, ignorada no então “Projeto Costa do Sol”, foi implementada e aperfeiçoada com a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, qual seja a transação. Ora, em que pese tenha havido provocações da jurisdição, a solução do conflito se deu de forma consensual, o que possibilitou o desenvolvimento de um planejamento sustentável para que o Polo Turístico Cabo Branco se tornasse um motivo de orgulho para os paraibanos, não apenas pelo crescimento econômico e turístico que propiciará, mas também pela sua integração com a realidade social e com o Meio Ambiente.

3.2 A QUESTÃO REGISTRAL E A LEI ESTADUAL Nº 12.614, DE 25 DE ABRIL DE 2023.

Após a inauguração do Centro de Convenções, com a implementação dos melhoramentos necessários para que os particulares iniciassem suas atividades, nota-se que o Estado da Paraíba tomou uma série de medidas para a cobrança do cumprimento das cláusulas contratuais pelos particulares.

Com isso, em fevereiro de 2013 é publicado o Ato Governamental nº 5.549 do Poder Executivo do Estado da Paraíba, que constituiu um Grupo de Trabalho responsável pela elaboração de estudos e ações necessárias à implantação do projeto, com representantes da Procuradoria Geral do Estado, da Empresa Paraibana de Turismo, da Secretaria do Desenvolvimento e Turismo, Companhia de Desenvolvimento da Paraíba e SUDEMA (órgão ambiental estadual).

O não cumprimento pelos particulares quanto à construção de empreendimentos, até o ano de 2013, amparava-se na cláusula sétima dos contratos, que previa a obrigação dos particulares a concluírem 50% (cinquenta por cento) das obras apenas 03 (três) anos após o Estado da Paraíba ter cumprido a conclusão das infraestruturas que se comprometeu.

É então que, em maio de 2013, publica-se Edital de Convocação que tornou pública a conclusão de todas as obras de infraestrutura consistentes na implantação de vias de acesso, água, luz e esgoto, fazendo constar que, a partir de 30 (trinta) dias da publicação daquele instrumento, correria o prazo previsto na cláusula sétima dos contratos.

Após os três anos, com base em laudos de vistoria, constatou-se que nenhum dos licitantes vencedores havia sequer iniciado as obras. Agravante a isso, muitos ainda se encontravam inadimplentes com os 10% (dez por cento) que eram devidos, bem como haviam diluído e reduzido o valor das ações preferenciais da PBTUR nas empresas.

Diante disso, o Estado da Paraíba, através da Lei nº 10.781, de 22 de novembro de 2016, buscou sanar as irregularidades revogando a Lei Estadual de 1986, bem como transferindo a área para a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP), que daria continuidade ao nomeado “Distrito

Industrial do Turismo”. Aos particulares, garantiu-se a devolução dos valores atualizada, conforme cálculos realizados pela Controladoria-Geral do Estado.

Entendeu-se que, por força da lei, todos os contratos de promessa de compra e venda estariam revogados, com a mora constituída em face dos particulares, o que de fato se consolidou em quase todos os casos, transferindo-se os lotes para a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba.

Contudo, observou-se que alguns lotes se encontravam com a transferência definitiva da propriedade em nome dos particulares, ainda que não tivessem cumprido as cláusulas necessárias, nem tampouco quitado o pagamento requerido.

Todavia, o ofício dos imóveis, com base no artigo 250 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) recusou-se a realizar a transferência para a Companhia de Desenvolvimento da Paraíba com base unicamente na legislação, exigindo o cumprimento de uma das hipóteses previstas nos incisos. As possíveis eram decisão transitada em julgado ou acordo entre as partes para a reversão.

E é neste ponto que se estabelece o obstáculo registral. Os lotes irregulares se localizavam em áreas estratégicas, de extrema valorização e procura por novos investidores, o que impedia que os licitantes vencedores dos Editais 001/88 e 001/90 concordassem na transferência para o Estado da Paraíba apenas com a restituição do valor já anteriormente pago.

Diante deste obstáculo, notou-se um esfriamento na condução do projeto, que ficou em latência até o ano de 2020, quando foram iniciados estudos para providências em face do novo obstáculo.

Primeiramente, através do Parecer 2.352/2020, a Procuradoria Geral do Estado entendeu pela necessidade de fazer valer a Lei nº 10.781, de 22 de novembro de 2016, insistindo que não houve vício de nulidade da escritura para cancelamento do registro, mas sim resolução do contrato de compra e venda, conforme cláusula expressa. Mais uma vez, tentou-se o cancelamento do registro pela resolução, o que não foi possível no entender do ofício de imóveis competente.

Neste sentido, em 2021, o Poder Executivo viu-se em uma situação indesejada, uma vez que o único caminho a ser percorrido para a implantação do Polo Turístico Cabo Branco que se apresentava era, novamente, o caminho da judicialização.

Ora, a questão que se erguia era: em que pese os fortes argumentos do ponto de vista jurídico, há a adequação e razoabilidade em buscar-se primeiro a jurisdição tradicional?

É então, em 2022, que a Procuradoria Geral do Estado, através do Parecer nº 1.968/2022, tendo sido provocada pela Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP), manifesta-se pela possibilidade da composição administrativa para a resolução do caso, sugerindo que fosse a primeira alternativa nas tratativas de superação do obstáculo, tendo em vista que ainda não se havia tentado este caminho.

Outrossim, entendeu-se que a existência de argumentos jurídicos sólidos não é suficiente para definição de êxito no tocante à implementação de políticas públicas. É dizer, existem demandas que o momento da procedência pelo Poder Judiciário pode influenciar diretamente na efetividade do planejamento realizado pela Administração Pública.

No caso do Distrito Industrial Turístico, a implantação se encontrava com um atraso histórico de mais de 35 (trinta e cinco) anos. Assim, firmou-se a compreensão de que a judicialização deveria ser a *ultima ratio*, diante da possibilidade de o Estado da Paraíba ver um dos seus maiores projetos novamente adiado.

Concomitante a isso, em razão da Lei nº 10.781, de 22 de novembro de 2016, notou-se que alguns licitantes vencedores começaram a ingressar com ações indenizatórias de desapropriação indireta, requerendo o valor atual do bem imóvel. Na mesma proporção, investidores particulares buscavam os lotes que estavam com registro em seus nomes.

Neste sentido, em um trabalho conjunto dos gestores públicos, da Procuradoria Geral do Estado, da Assessoria Jurídica da Companhia de Desenvolvimento da Paraíba, sociedade de economia mista, e da Controladoria-Geral do Estado, chegou-se a uma proposta de transação que daria três possibilidades para os casos em que o ente não havia logrado a transferência dos imóveis para o Poder Público, que foi também submetida ao crivo do Poder Legislativo Estadual, para maior segurança jurídica.

Então, aprova-se a Lei Estadual nº 12.614, de 25 de abril de 2023, que autorizou a transação judicial ou extrajudicial, mediante critérios de conveniência e oportunidade do Estado da Paraíba, em relação aos casos em estudo.

A legislação estabeleceu a adesão a três possíveis transações: i) o distrato do negócio jurídico originário com ressarcimento dos valores comprovadamente pagos; ii) a adesão às novas regras e exigências do Distrito Industrial do Turismo do Estado da Paraíba, zerando todos os prazos e possibilitando o adimplemento dos pagamentos; iii) o distrato do negócio jurídico originário e alienação do imóvel pela CINEP em favor de um terceiro interessado.

Importante destacar que a lei firmou uma janela de oportunidade de adesão, que foi prorrogada por duas vezes, tendo tido um prazo total de duração de 1 (um) ano.

Nota-se que, dentre as possibilidades, a mais inovadora apresentada foi o distrato do negócio jurídico originário e alienação do imóvel pela CINEP em favor de um terceiro interessado. Isso porque o Estado da Paraíba se propôs a arcar, em favor do particular, com o montante de até 10% (dez por cento) ou 15% (quinze por cento), caso houvesse judicialização, do valor atualizado do imóvel, se o suposto proprietário do imóvel apresentasse um terceiro interessado em investir e aderir às regras do

projeto. Não obstante, o Estado da Paraíba não se opunha a qualquer negociação adicional dada entre os particulares, que poderiam, entre eles, negociar valores.

Com isso, o ente pretendeu que os litigantes se tornassem parceiros do projeto, buscando no mercado privado, com a expertise devida, investidores que dessem continuidade ao que não conseguiriam ou não tinham mais interesse em concretizar.

Tão logo lançada a legislação, muitos investidores aderiram às modalidades de transação possibilitadas, atraindo outros investidores, como o Grupo Tauá Hotéis e Resorts, que foi o primeiro empreendimento a iniciar as obras de forma contundente, ainda em 2023.

Diante disso, com uma empresa respeitada do setor de resorts e hotéis construindo no projeto Polo Cabo Branco, notou-se a disparidade não apenas da procura de investidores, mas também do avanço das obras pelos demais particulares.

Posto isso, pode-se afirmar que a transação autorizada pela Lei Estadual nº 12.614/2023 despontou a implementação fática da maior política pública de turismo do Estado da Paraíba, com a superação do único obstáculo que restava.

4 – CONCLUSÃO

Em que pese o Estado da Paraíba não possa ser considerado um destaque na utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos, o caso do Polo Turístico Cabo Branco surge como uma faísca capaz de acender a atenção dos gestores públicos para a vantajosidade destes métodos na implementação de políticas públicas.

Isso porque, na maior parte das vezes, os entraves encontrados para a consecução das finalidades públicas demandam urgência na sua resolução. Desta forma, os meios alternativos se mostram adequados na medida que possibilitam, em tempo hábil e razoável, a superação do conflito e pleno atendimento da demanda coletiva.

Neste sentido, defende-se que a aplicação da consensualidade na Administração Pública não é apenas uma faculdade de um gestor público, mas sim um dever na busca da plena efetivação dos direitos dos cidadãos e das políticas públicas.

Ora, o maior projeto turístico do Estado da Paraíba apenas está sendo possível no atual momento em razão das transações realizadas e do assessoramento jurídico esclarecido sobre a questão, acendendo a esperança de que haja uma maior sensibilização dos gestores públicos para a extensão dos métodos alternativos para outras esferas e de uma maneira geral, como a transação tributária, por exemplo, ainda inexistente no ente.

Posto isso, considerando-se a atribuição de assessoramento jurídico imputado Procuradorias às Procuradorias do Estado e do Distrito Federal, propõe-se, a exemplo do caso do Polo Turístico Cabo Branco, que se tenha como norte a virada dialógica da Administração Pública e a utilização dos métodos alternativos de resolução de conflitos nas manifestações e opiniões jurídicas exaradas, auxiliando os gestores a trilharem o caminho da consensualidade.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**, In *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)* n. 11. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, Setembro/Outubro/Novembro de 2007. Disponível em: <https://fliphtml5.com/fdns/yvgj/basic>. p.10. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 15/2024**. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.mpf.mp.br%2Fpb%2Fsala-de-imprensa%2Fdocs%2Ftac-polo-turistico-cabo-branco-1%2F%40%40download%2Ffile%2FTERMO%2520DE%2520AJUSTAMENTO%2520DE%2520CONDUTA%2520-%2520COMPLETO%2520-%252015%2520FOLHAS%2520-%2520VF.pdf&psig=AOvVaw3MZdXxWS948-D4s2MJKSF7&ust=1726412804123000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAYQrp oMahcKEwi41v6A28KIAxUAAAAAHQAAAAAQBA>. Acesso em: 14 set. 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Paginação Irregular. Livro Digital.

DIOGO. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

FARIAS, Talden. **Introdução ao direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

FERREIRA, Fábio Brito. **Polo Turístico Cabo Branco: considerações em face de um licenciamento ambiental complexo**. Universidade Católica de Santos: Santos, 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4ª ed. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2019.

GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno. **Desenho de Sistemas e Mecanismos Consensuais de Solução de Conflitos na Justiça Federal: Uma Introdução**. p. 19. In GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coord.). **Justiça Federal: Inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**, Volume 1. 62ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994020/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. Livro Digital.

PARAÍBA. Companhia de Desenvolvimento da Paraíba. **João Azevêdo e ministro do Turismo visitam obras do Polo Turístico Cabo Branco e destacam importância do equipamento para a população paraibana**. Publicado em: 25 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cinep.pb.gov.br/portal/?p=8521>. Acesso em: 14 set. 2024.

PARAÍBA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Projeção do PIB da Paraíba cresce para 6,8% e permanece a maior do País em 2024, revela Banco do Brasil**. Publicado em: 12 set. 2024. Disponível em: <https://sefaz.pb.gov.br/announcements/15364-projecao-do-pib-da-paraiba-cresce->

para-6-8-e-permanece-a-maior-do-pais-em-2024-revela-banco-do-brasil#:~:text=A%20nova%20proje%C3%A7%C3%A3o%20do%20Produto,unidades%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Pa%C3%ADs. Acesso em: 14 set. 2024.

SOUZA, André Pagani de [*et al.*]. **Teoria geral do processo contemporâneo**. 4ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019551/>. Acesso em: 09 ago. 2024.

TONIN, Maurício Morais. **Arbitragem, mediação e outros métodos de solução de conflitos envolvendo o poder público**. São Paulo: Grupo Almedina 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584934720/>. Acesso em: 10 ago. 2024.