

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FINALIDADE
(IN)OBSERVADA PELA LICITAÇÃO DA FERROVIA
TRANSNORDESTINA: a possível insegurança jurídica gerada
judicialização da questão

LETÍCIA MIRELLY ARAÚJO BEZERRA

CARUARU

2017

LETÍCIA MIRELLY ARAÚJO BEZERRA

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FINALIDADE
(IN)OBSERVADA PELA LICITAÇÃO DA FERROVIA
TRANSNORDESTINA: a possível insegurança jurídica gerada
judicialização da questão**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao CENTRO
UNIVERSITÁRIO TABOSA DE
ALMEIDA, como requisito parcial, para
a obtenção do grau de bacharela em
Direito, sob orientação da Professora
Mestre Roberta Cruz da Silva.

CARUARU

2017

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: ___/___/___

Presidente: Professora Msc. Roberta Cruz da Silva

Primeiro avaliador:

Segundo avaliador

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, fonte inesgotável de amor e paciência, sustentando-me quando jornada terrestre parecia desarrazoada e insuportável.

A Allan, o brilho que me faltava.

Aos meus familiares pelo afeto que me dedicaram nessa caminhada.

A todos que esperam por tempos de honestidade na Administração Pública brasileira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Pai Celestial, princípio, meio e fim, que em sua infinita misericórdia permitiu a conclusão deste trabalho.

A toda minha família, verdadeira dádiva divina, pelo seu comprometimento em nunca permitir que minhas escolhas não me trouxessem felicidade.

Ao meu noivo pela complacência, compreensão e otimismo presentes não somente em minha vida estudantil.

A minha querida professora Roberta Cruz da Silva, providência divina a quem eternamente serei grata pelo auxílio que me foi dado, possibilitando que eu enxergasse e alcançasse novos horizontes antes inimagináveis.

“Não se amoldem ao padrão deste mundo, mas transformem-se pela renovação da sua mente, para que sejam capazes de experimentar e comprovar a boa, agradável e perfeita vontade de Deus”.

Romanos 12:2

RESUMO

O presente trabalho elabora um estudo voltado a constatar se o reexame das opções administrativas relacionadas com o desenvolvimento sustentável, por aqueles que exercem a jurisdição, ocasiona ou não insegurança jurídica, tendo em vista caber, precipuamente, a Administração avaliar o que melhor atende ao interesse público. Essa inquietação é plausível e justifica-se por, comumente, o Judiciário assumir papel ativo nas demandas levadas ao seu crivo, impondo nas suas sentenças a adoção de novas medidas que entende mais adequadas a situação que lhe fora apresentada. Contudo, é imperioso averiguar se esse comportamento é temerário em um Estado Democrático de Direito, pois a segurança jurídica representa para os cidadãos a garantia de um direito estável e seguro, endossando a credibilidade no regime a que estão submetidos. Nesse diapasão, com amparo na doutrina e na legislação pátria, será analisado em que consiste essa novel modalidade de desenvolvimento, que é também uma finalidade licitatória, se ela está ou não sendo atingida e a atuação do Judiciário ao apreciar essa temática. Para tanto, eleger um caso concreto que melhor elucide as escolhas feitas pela Administração ao executar obras para a coletividade, examinando documentos públicos produzidos a seu respeito, é imprescindível. A construção da Ferrovia Transnordestina, seja por sua extensão ou pelo grande acervo de escolhas administrativas nela realizadas, é capaz de responder a esse questionamento, destacando-se nacionalmente por ter muitas ações judiciais sobre ocorrências em sua implementação. Dentre os vários processos, após avaliação minuciosa de duas ações envolvendo minorias étnicas e seu patrimônio material e imaterial, com o consequente pronunciamento judicial sobre o que foi alegado em cada um dos autos processuais, verificou-se que as respostas judiciais não provocaram insegurança jurídica ao dirimirem os conflitos que advieram das escolhas administrativas outrora feitas, mas preservaram direitos de hipossuficientes ameaçados, por vezes prejudicados, pela força das decisões da Administração Pública, e que teriam ficado desprotegidos sem a devida tutela jurisdicional.

Palavras-chave: Licitação; desenvolvimento sustentável; Ferrovia Transnordestina; controle judicial; (in)segurança jurídica.

ABSTRACT

The present work elaborates a study to verify if the review of the administrative options related to the sustainable development, by those that exercise the jurisdiction, causes or not legal uncertainty, having in view to determine, mainly, the Administration to evaluate what best suits the interest public. This concern is plausible and is justified by the fact that the judiciary usually takes an active part in the demands placed on it, imposing in its judgments the adoption of new measures that it considers more appropriate to the situation presented to it. However, it is imperative to investigate whether such behavior is reckless in a democratic state of law, because legal security represents for citizens the guarantee of a stable and secure right, endorsing credibility in the regime to which they are subject. In this context, under the protection of national doctrine and legislation, it will be analyzed what this novel modality of development consists of, which is also a bidding purpose, whether or not it is being reached and the Judiciary's action in appreciating this theme. To do so, to choose a concrete case that best clarifies the choices made by the Administration when executing works for the community, examining public documents produced about it, is indispensable. The construction of Transnordestina Railroad, either by its extension or by the large collection of administrative choices made in it, is capable of responding to this questioning, standing out nationally for having many lawsuits about occurrences in its implementation. Among the various cases, after a thorough evaluation of two actions involving ethnic minorities and their material and immaterial patrimony, with the consequent judicial pronouncement on what was alleged in each of the procedural documents, it was found that the judicial responses did not cause legal uncertainty to the To resolve disputes arising from the administrative choices that had been made, but to preserve the rights of those who were under threat, sometimes undermined by the power of the decisions of the Public Administration, and who would have been unprotected without due judicial protection.

Keywords: Bidding; sustainable development; Transnordestine Railway; Judicial control; juridical (in)security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia Geral da União
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ASV	Autorização de Supressão de Vegetação
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CFN	Companhia Ferroviária do Nordeste
CGU	Controladoria Geral da União
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COTRA	Coordenação de Transporte
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FTL	Ferrovias Transnordestina Logística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LI	Licença de Instalação
MATA	Movimento dos Atingidos pela Ferrovia Transnordestina
MPF	Ministério Público Federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PCS	Programa de Comunicação Social
PCSP	Programa de Controle de Saúde Pública
PNDFAFA	Programa de Negociação, Desapropriação e Apoio às Famílias Atingidas
POT	Programa de Ordenamento Territorial

PVIAPT	Programa de Verificação de Interferência e Apoio às Populações Tradicionais
RFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SINTEPAV	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagem em Geral
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TCU	Tribunal de Contas da União
TLSA	Transnordestina Logística Sociedade Anônima
TRF	Tribunal Regional Federal

TABELA DE FIGURAS

Figura 1 – Traçado da Transnordestina e seu custo

Figura 2 – Em Paulistana (PI), trechos da Transnordestina

Figura 3 – Trecho da Transnordestina, no Piauí: um dos mais avançados da obra

Figura 4 – Visão da fábrica de dormentes, pedreira, central de britagem, estaleiro de solda e oficina de manutenção da Transnordestina inativos em Salgueiro, no Sertão de Pernambuco (PE)

Figura 5 – Trechos da Ferrovia Transnordestina conforme situação atual

Figura 6 – Trecho da obra inacabado em Missão Velha (CE)

Figura 7 – Obras da Transnordestina próximas aos canais da transposição do Rio São Francisco em Salgueiro (PE)

Figura 8 – Estrutura da ferrovia abandonada no sertão do Piauí após a paralisação das obras

Figura 9 – Moradores do Distrito de José de Alencar (CE) protestando contra os malefícios que a Transnordestina está causando a suas vidas

Figura 10 – Os trilhos cobertos por pedras são utilizados como estrada pelos moradores de São José do Belmonte (PE)

Figura 11 – Casas da comunidade quilombola derrubadas após as obras

Figura 12 – Igreja de São Luiz Gonzaga na comunidade quilombola Sítio dos Carvalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
-------------------------	-----------

1 A CONTROVERTIDA FINALIDADE LICITATÓRIA: O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

1.1 Contextualização do procedimento licitatório na Constituição Federal de 1988	18
1.1.1 Obrigatoriedade da Licitação e seus Motivos	20
1.1.2 Finalidades do certame licitatório	21
1.1.3 Princípios de observância obrigatória na licitação	22
1.2 Novel finalidade da licitação: desenvolvimento nacional sustentável	24
1.2.1 Procedimento de inserção no ordenamento jurídico e análise	25
1.2.2 Classificação e alcance da expressão desenvolvimento nacional sustentável	26
1.2.3 Possível definição do desenvolvimento sustentável	29

2 FERROVIA TRANSNORDESTINA: DO SONHO À REALIDADE

2.1 Ferrovias brasileiras e sua penosa trajetória	33
2.1.1 Os percalços do sistema ferroviário brasileiro até os dias presentes	35
2.2 A Transnordestina no “mundo do dever ser”	37
2.3 Esmiuçando a “Redenção do Nordeste”	42
2.3.1 Os bastidores da concessão da Ferrovia Transnordestina	47

3 AS IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO JUDICIAL CONTRA O DESCARRILAMENTO DA TRANSNORDESTINA

3.1 Panorama atual da obra	51
3.2 Transnordestina: caminho para um desenvolvimento sustentável ou meio para violação de direitos?	60
3.2.1 O princípio constitucional da segurança jurídica	61
3.2.2 A fiscalização “faz-de-conta” da ferrovia Transnordestina	62
3.3 O descontentamento da comunidade quilombola Contente	66
3.4 A inabalável fé do Sítio Carvalho	71

CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
-----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS	80
--------------------------	-----------

INTRODUÇÃO

Abordar temas referentes à Administração Pública é de extrema valia no cotidiano pátrio, principalmente no que concerne às obras públicas sob sua responsabilidade. Estas são sempre objeto de fervorosas discussões econômicas, políticas e jurídicas na sociedade, tendo em vista, nelas serem empregados dinheiro público, que quando mal investidos correspondem à prejuízos sentidos por toda a coletividade.

Nesse viés, o presente trabalho é centrado nas possíveis consequências advindas da apreciação, pelo Judiciário, de decisões administrativas tomadas no seio da construção da Ferrovia Transnordestina, que (in)observaram a finalidade legal do Desenvolvimento Sustentável, previsto em diplomas legais como, por exemplo, a Lei nº 8.666/93 que se aplica às licitações públicas.

Averiguar as possíveis irregularidades, ilegalidades e abusos cometidos, pela a Administração Pública ou por ela permitidas, é primordial para conhecer a qualidade das opções administrativas que foram e estão sendo feitas, configurando ainda o exercício, pelo cidadão, da sua prerrogativa de fiscalizar como os seus representantes e agentes públicos estão se comportando face aos interesses da coletividade. Soma-se a isso a imprescindibilidade de todos, assim incluída a Administração Pública, de minorarem os efeitos deletérios de suas ações no meio ambiente, visando à conciliação entre desenvolvimento, em suas diversas nuances, e preservação da natureza, redundando em um desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, por vezes faz-se necessária a intervenção do Judiciário para que sejam apuradas as circunstâncias de desrespeito a um preceito legal que, em algumas situações, se estende e acaba por caracterizar uma revisão judicial das escolhas administrativas feitas anteriormente, indo de encontro a elas. Sendo assim, lembrando de casos de ativismo judicial e o que esse comportamento representa em um Estado baseado na Separação dos Poderes, é de suma importância ter a consciência do que dele pode resultar, como a possível insegurança jurídica advinda de um comportamento atípico do Judiciário.

Tal perquirição, no contexto hodierno da Ferrovia Transnordestina, é relevante, primeiramente, sob o aspecto jurídico, tendo em vista o já supracitado princípio da Separação dos Poderes, atuando cada um deles conforme sua função típica, como também sob o prisma do que é defendido em um Estado Democrático de Direito, no qual os representantes do povo são os responsáveis por atender às reivindicações da coletividade, externando a sua vontade. Em segundo lugar, as acepções social e econômica são também abarcadas ao passo que o

equivoco do Judiciário ao adentrar na esfera decisória da Administração, retirando os efeitos de suas opções, pode ocasionar prejuízos pecuniários em razão mudança de cronograma das obras, como também sociais ao obstar o desenvolvimento da região e adjacências abrangidas pela construção, podendo colidir com o interesse público tutelado pela Administração Pública.

Não podendo ser diferente, a partir da literatura sobre em que consiste o desenvolvimento sustentável é que poderão ser conhecidas as afrontas a ele cometidas. Já em relação à Transnordestina, documentos públicos como o contrato de concessão, dados governamentais e matérias jornalísticas a seu respeito, dimensionarão a obra e o que ela representa para a região Nordeste do Brasil. No tocante à questão da insegurança jurídica ou não como fruto da revisão judicial das decisões administrativas, imprescindível é a análise de casos concretos em que haja ocorrido tal revisão em meio à construção da ferrovia.

A opção por casos oriundos dessa grandiosa obra possui vasta motivação, começando pela proporção que ela possui. Na idealização da Transnordestina, a expectativa que se tinha era que ela pudesse “redimir” o Nordeste, possibilitando a essa região, por muitos conhecida tão somente como um lugar de sofrimento e pobreza de seus habitantes, atingir novos patamares de desenvolvimento para os quais tem potencial, mas que não lhes são oportunizados. A partir do funcionamento desse aparato ferroviário, a posição de protagonista da região nordestina, junto às outras regiões do Brasil, no cenário econômico e social seria consolidada.

Todavia, o desenrolar da obra não está em conformidade com essa projeção, o que reforça a necessidade de um estudo direcionado à, após a verificação das incongruências entre o que constava em seu planejamento original e o que resultou das modificações ao executá-lo, apuração dos efeitos da revisão judicial das escolhas administrativas tomadas no decorrer da implementação da ferrovia. Vale salientar que os reflexos dessas mudanças na construção da Transnordestina redundam em mais gastos aos cofres públicos, já saturados de dívidas, e em prejuízos sociais àqueles que almejavam novas oportunidades laborais com a obra.

O método escolhido para trabalhar o tema será o hipotético-dedutivo, indagando-se a respeito da possível insegurança jurídica gerada quando o Judiciário revê o que pela Administração foi decidido, respondendo a esse questionamento após a análise de dois casos concretos em que tenham havido esse tipo de comportamento. Devido à fartura de opções feitas numa obra de vasta dimensão como a Transnordestina, forçoso é restringir, dentre os seus vários trechos, por quais serão elucidados, até por questões de didática, os diversos aspectos, por vezes controversos, que devem ser ponderados pela Administração ao fazer suas escolhas.

No primeiro capítulo do trabalho será abordada a questão do desenvolvimento nacional sustentável, temática bastante recorrente devido à sustentabilidade consistir, de modo genérico, numa modalidade de desenvolvimento aliada à minimização dos impactos causados pela atividade humana, incluindo a sua classificação, matéria bastante controvertida sobre a qual não há consenso na doutrina, e a sua distinção em relação à ideia de crescimento econômico, conceituando ambos. Superados esses questionamentos, será explanada a inserção desse tipo de desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro, além da análise das disposições a seu respeito ventiladas em diplomas legais.

No capítulo segundo, será elucidado o planejamento de construção da Ferrovia Transnordestina, expondo a trajetória das estradas de ferro brasileiras até os dias atuais. Nesse ínterim, farão parte dos estudos o contrato de concessão da malha ferroviária em que estão situadas as obras daquela ferrovia, entre outras produções de cunho científico a seu respeito. Serão também conhecidas as projeções feitas por órgãos integrantes da Administração Pública, incluindo as de quem dela não faz parte, a respeito do que a implementação da obra representaria, num primeiro momento, para os estados por ela atravessados nas áreas econômico-social, como também os reflexos disso no contexto regional e nacional.

Por fim, no último capítulo será contraposto o que se esperava alcançar estando a Transnordestina em pleno funcionamento, com a realidade vivida pela obra, expondo as ingerências praticadas pelos responsáveis em construí-la, por vezes permitida pelas entidades encarregadas de sua fiscalização, e os efeitos que elas causam na vida de todos ao seu alcance. Posteriormente, a atenção será voltada ao estudo de dois casos em que houve a judicialização de escolhas administrativas e que foi eleita a via judicial como apta a dirimir os conflitos provocados por essas opções, revisando-as, verificando se essa atuação do Judiciário provocou insegurança jurídica ou não.

A segurança jurídica é um tema que constantemente é estudado pela relevância que possui. Sua afronta reflete diretamente no Estado Democrático de Direito, pois o princípio que sobre ela dispõe, é um dos pilares desse regime. Sendo assim, uma vez violado, todo o ordenamento jurídico é afetado, como também a aplicação do direito positivado. E a desconfiança naquilo que rege a coletividade é extremamente danoso ao pacífico convívio social, tal questão cristaliza a relevância e a oportunidade do problema de pesquisa da monografia ora apresentada.

1 A CONTROVERTIDA FINALIDADE LICITATÓRIA: O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Obras de proporções e valores vultosos são realizados pela Administração Pública frequentemente. A esta pertence esse encargo pois é seu dever tutelar os interesses da coletividade, usando para isso a licitação pública e as contratações administrativas. Consoante lição de Ferreira (2012, pp. 34 – 35), existe um fim “material” na licitação e nas contratações administrativas. Em relação a primeira, sua finalidade ordinária é viabilizar a satisfação de uma necessidade ou utilidade, seja administrativa ou coletiva. Quanto às contratações, essas serão o modo concreto pelo qual serão satisfeitas tais necessidades, conforme a forma e condições propostas.

Não obstante, é possível haver uma finalidade também material, mas *extraordinária*, em virtude de serem atingidos, de maneira indireta e mediata, outros interesses reconhecidamente relevantes pelo Direito, porém não integrantes do objeto direto e imediatamente licitado e/ou contratado pela Administração. Ainda na seara da finalidade material extraordinária, é possível nela incluir a “função social”, sobre a qual Ferreira afirma:

“Em suma, a “função social” – quando presente – rompe com a neutralidade administrativa de praxe na fixação do objeto da licitação, do rol de potenciais licitantes e/ou dos ganhos (diretos e imediatos) com a eventual contratação. Ela revela, *mutatis mutandis*, “**externalidade positivas**” para a licitação, para a contratação administrativa, e, às vezes, para ambas”. (grifos nossos). (2012).

O rompimento dessa neutralidade administrativa, embasada no princípio da isonomia constante na seara licitatória, foi, paulatinamente, se perfazendo por meio da atividade legiferante ao incorporar uma sequência de mandamentos e exigências sem conexão com a finalidade de escolher a proposta mais vantajosa. Esses preceitos guardam relação com assuntos de ordem econômica, ambiental, no viés da sustentabilidade, e de justiça social, o que ocasionou a utilização da licitação pública para a promoção de políticas públicas, tendência corroborada pela inserção da novel finalidade licitatória da promoção do desenvolvimento nacional sustentável (NIEBUHR, 2013).

Vale ressaltar que as “externalidades positivas” supracitadas não são o único tipo, pois um mesmo caso pode revelar também externalidades “negativas”. Exemplo disso é quando, a Administração Pública, voltada a uma maior proteção ambiental ao realizar uma contratação administrativa, opta por objetos ecologicamente sustentáveis. Entretanto, a aquisição desses objetos possuirá custo mais elevado se comparado a outros que não possuam tal característica,

representando maior dispêndio de recursos públicos, o que demonstra uma externalidade negativa para a licitação e/ou contratação realizadas pelo Poder Público (FERREIRA, 2012).

Frente a essas prováveis externalidades negativas, no âmbito dos efeitos do desenvolvimento sustentável, Niebuhr (2013) faz algumas ressalvas. Uma delas é o fato deste último ter caráter secundário em relação a finalidade da seleção da proposta mais vantajosa, tendo em vista que o dispêndio de recursos públicos que será feito é distinto em ambas as finalidades. Entretanto, o autor ventila a imprescindibilidade de existir uma conciliação entre ambas as pautas a fim de obedecer ao que prega o princípio constitucional da eficiência e na ideia de desenvolvimento presente na Lei Maior.

No tocante à função social, em matéria de licitações e contratações públicas, a este trabalho interessa a questão do desenvolvimento sustentável, que abarca várias de suas nuances. Essa espécie de desenvolvimento, que foi erigida à categoria de finalidade licitatória com a Lei nº 12.349/10, figura como obrigação genérica e ordinária, não podendo o gestor público dela se desincumbir a não ser em virtude de justa causa, devidamente motivada e comprovada. Não sendo essa a situação fática, o procedimento licitatório estará eivado de vício insanável (FERREIRA, 2012).

Ante o exposto, indaga-se a respeito da judicialização de casos concretos que envolvam o cumprimento dessa novel finalidade licitatória, devido a possibilidade dessa atuação resultar em uma insegurança jurídica, causada pelas revisões judiciais das escolhas administrativas feitas pelo gestor público.

Com o intuito de trazer informações mais concretas sobre essa temática, e por estar dentre a categoria de obras públicas com expressivo valor e grande proporção, será feito o estudo, em específico, da ferrovia Transnordestina como caso a ser analisado. As questões problemáticas que envolvem a construção dessa obra são muitas, principalmente se nela foi observada a finalidade legal do desenvolvimento nacional sustentável. Soma-se a isso o fato de várias ações judiciais terem sido propostas contra a obra por desrespeitar normas legais, envolvendo a matéria sustentabilidade.

Assim, para iniciar a análise, este capítulo tratará da definição de licitação e do alcance da expressão desenvolvimento nacional sustentável.

1.1 Contextualização do procedimento licitatório na Constituição Federal de 1988

Os procedimentos licitatórios e seus respectivos contratos administrativos, ao longo dos anos, representam uma grande preocupação para a seara pública e para a sociedade, destinatária direta ou indireta de seu objeto. Tais certames e os contratos que deles advém, são caracterizados pela burocracia, por vezes excessiva, por falhas na escolha dos produtos e serviços, pelos valores elevados das contratações e pela prática de atos ímprobos.

A origem da licitação se deu, segundo historiadores, durante a idade média, na Europa Medieval com a utilização em seu processo do sistema “Vela e Pregão”. A essa época, o objetivo principal de usar o procedimento licitatório era beneficiar econômica e socialmente o clero e a nobreza, reflexo de uma sociedade notadamente impregnada de favoritismos. À essa época, as decisões política-administrativas concentravam-se na figura do monarca, o que contribuía de maneira incisiva para a existência de corrupção nesse processo (RIBEIRO, 2007).

No Brasil, ela foi inserida no ordenamento jurídico pelo Decreto nº 2.926/1862, regulamentando arrematações e execução de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Mesmo tendo sido editada há tanto tempo, esse decreto inaugurou exigências, avançadas àquele tempo, que até os dias atuais são repetidas, por vezes com as devidas adaptações (RIBEIRO, 2007), como, por exemplo, o artigo 35 do decreto que prevê ser devida indenização ao contratado pela Administração Pública quando ela rescindir ou suspender o contrato sem culpa daquele, orientação reproduzida até os dias atuais. Por outro lado, o âmbito de aplicação dado a licitação ficou bem aquém do necessário, não concedendo o relevo que esse procedimento reclama.

No século XIX até meados do século seguinte, a principal preocupação acerca das licitações girava em torno da questão financeira, com a Administração tentando sempre obter um preço mínimo nas suas contratações. À essa época, ela acreditava que para garantir a boa qualidade dos materiais adquiridos ou dos serviços pactuados, era suficiente a existência de severas exigências e o detalhamento dos critérios que integravam o procedimento licitatório (SALES, 2014). Crença que, diante da conjuntura de casos envolvendo fraudes ao erário público nessa área, não passava de uma verdadeira ilusão.

Com o Decreto nº 4.536/1922, o Código de Contabilidade da União, a licitação passou a orbitar no âmbito federal, sendo sua estrutura sistematizada com o Decreto-Lei nº 200/1967. Por meio desse decreto-lei houve a instituição da “Reforma Administrativa Federal”, oportunidade em que a licitação ganhou novos contornos, agrupando modalidades e

procedimentos, a exemplo da concorrência, convite e tomada de preços (SALES, 2014). A partir disso, a Administração Pública começou a alienar bens, executar obras e serviços e fazer compras, utilizando a modalidade licitatória da concorrência tendo por fim a consecução dessas ações. Apesar do Código de Contabilidade da União não abordar especificamente as licitações, a área de utilização desse procedimento progrediu. As searas municipais e estaduais vieram a ser abarcadas pela Lei nº 5.456/68 (RIBEIRO, 2007).

A efetiva instituição da temática da licitação aconteceu com o Decreto-Lei nº 2.300/86, que por sua vez foi atualizado, no ano seguinte, pelos Decretos-Lei 2.348 e 2.360, agrupando normas gerais sobre contratos administrativos e licitação, instituindo os princípios básicos e correlatos que regeriam o processo licitatório nas legislações posteriores, mostrando um caráter mais garantista perante aos administrados, além de ser mais rica em definições e esmiuçando temáticas nunca tratadas e nem detalhadas anteriormente (RIBEIRO, 2007).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o processo licitatório foi modernizado, além da Administração Pública ter sido democratizada. No bojo de suas disposições legais, o primeiro dispositivo a abordar o tema foi o artigo 22 da Constituição Federal de 1988, no qual se instituiu a cargo de quem ficaria a competência legislativa sobre esse tema. Esse artigo, inserto no título III da Carta Federal, discorre a respeito da Organização do Estado, tendo sido sua redação original modificada por meio da Emenda Constitucional nº19/1998, passando a conter a seguinte composição:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL, 1988).

A Carta Magna também instaurou os princípios que devem reger a Administração Pública no *caput* de seu artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL, 1988). A principal razão para isso foi orientar e limitar, nos atos de sua competência, a Administração.

1.1.1 Obrigatoriedade da licitação e seus motivos

A Lei Maior de 1988 conferiu à licitação *status* de princípio constitucional, sendo obrigatória a sua observância pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal obrigatoriedade é prenunciada no mesmo artigo 37, inciso XXI:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Apesar da obrigação de licitar ser tratada de forma direta e clara, é possível encontrar e compreender o cunho social que está por trás desse enunciado normativo. Para isso, basta voltar o olhar ao (super) princípio da supremacia do interesse público, tendo em mente que a correta aplicação do procedimento licitatório pelo respectivo administrador conduz ao bom uso de recursos públicos, advindos da própria população, e o atendimento dos anseios que a sociedade possui em relação aos serviços ofertados pela Administração Pública, que são de sua responsabilidade, em retorno aos valores pecuniários que ela arrecadou.

Doravante, essa mesma obrigatoriedade tem por fim evitar que nesse processo seletivo, com diversas etapas, o gestor público não opte pela melhor proposta e pelo interessado mais qualificado motivado por razões pessoais contrárias ao interesse público, que só trazem benefícios a ele próprio ou a terceiros que ele quer beneficiar, e descompromissadas com a lisura que deve existir em qualquer contrato administrativo, o que é ratificado e explicado por Niebuhr (2011, p.49) quando ventila:

A realização de licitação pública é obrigatória em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público, dado que os agentes administrativos encarregados de celebrarem contratos em nome da Administração Pública não podem fazê-lo de acordo com suas vontades, com os seus desígnios pessoais, porém sempre norteados pelo interesse público. Para tanto, ele deve seguir procedimento formal prescrito em lei, valendo-se de critérios antecipadamente definidos de modo impessoal e objetivo.

Destaca também o autor que o intuito da previsão legal da obrigação de realizar licitação não é impregná-la de formalismos exacerbados, mas legitimar a função administrativa (NIEBUHR, 2013), pois não é novidade alguma que são poucos os comprometidos com um gerenciamento responsável dos recursos e/ou objetos públicos.

1.1.2 Finalidades do certame licitatório

Na quase totalidade das ações que o gestor público pratica é preciso a utilização de uma ferramenta para contratar e escolher quem será o contratado, sejam elas compras, execução de serviços ou obras, alienações, que implicam em medidas indispensáveis a qualquer governo na busca de trazer benefícios à sociedade. Nesse ínterim, foi publicada a Lei 8.666/93 com o intuito de regulamentar o art. 37 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as modalidades licitatórias, como também disciplinando as licitações e os contratos da Administração Pública que, geralmente, são celebrados contemporaneamente e, trazendo como novidade em relação ao Decreto-lei nº 2.300/1986, a tipificação da isonomia como finalidade da licitação.

Em síntese, a licitação é um conjunto de atos administrativos, referentes à Administração Pública, para compras, realização de obras ou serviços, locação de bens e permissões de obras, realizadas por qualquer um dos entes federativos representados por um agente público. Constitui, assim, um procedimento formal, no qual há competição, com parâmetros julgadores previamente fixados, entre os interessados, com finalidades legalmente estabelecidas e princípios orientadores.

Dentre as finalidades legalmente estabelecidas as quais a licitação destina-se garantir, estão a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, consoante ao disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifos nossos).

Aliado as finalidades, têm-se também os princípios que devem ser respeitados como uma forma de amplificar um sistema protetivo voltado a preservação dos interesses comuns à coletividade.

1.1.3 Princípios de observância obrigatória na licitação

O princípio da isonomia é também conhecido como princípio da igualdade e sua aplicação vem sendo feita há bastante tempo. Contudo, seu emprego apresentou distintas feições no transcurso do tempo. Em muitas ocasiões, a interpretação que era lhe concedida possuía como fundamento a proibição a privilégios e distinções desproporcionais entre os indivíduos. Entretanto, isso colidia diretamente com os interesses das classes detentoras de uma maior quantidade de riquezas, que não aplicavam tal preceito ou conferiam a ele dimensão minimizada. Diferente interpretação dessa última é a que, atualmente, aplica-se a isonomia (D'OLIVEIRA, 2012).

Na acepção hodierna, utiliza-se somente o aspecto formal da igualdade diante do conteúdo textual da lei, expressamente delineada no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Ou seja, a lei não pode estabelecer distinção alguma entre indivíduos, sendo-lhe vedado que uma norma preveja benesses a alguém ou a uma classe determinada em detrimento de outra. Além disso, deverá ser dado tratamento igualitário pelos julgadores e administradores àqueles que vierem a sua procura.

Nesse viés, trazendo a ideia de igualdade/isonomia formal para o texto da lei 8.666/93, no qual o legislador estabeleceu o respeito a isonomia na seara das licitações, quis ele tutelar os interesses daqueles que participam da competição que escolherá quem a Administração Pública contratará. E a razão disso é simples, se assim não fosse, muito provavelmente o encarregado pelo procedimento procuraria beneficiar ou escolheria o futuro contratado segundo seus critérios subjetivos, se utilizando do estabelecimento de critérios favorecedores a determinado competidor no desenrolar da disputa, não tratando todos os que participam desse ato de maneira isonômica, frustrando assim o motivo pelo qual se licita: encontrar a melhor opção de contratação para a Administração.

A segunda finalidade da licitação prevista em lei é a seleção da proposta mais vantajosa. Numa primeira reflexão, pode até se pensar que o intuito do prenunciado na lei é de que o gestor público, quando do exercício de sua função, opte pela proposta que tenha o menor preço entre as que foram feitas durante o certame licitatório. No entanto, é forçoso uma concepção mais abrangente, voltando a atenção ao que foi previsto no edital da licitação, tendo em vista que é

a partir dele que se descobrirá se a opção por uma proposta de menor preço satisfaz o que nele foi estipulado (OLIVEIRA, 2014).

Os termos do edital da licitação regulamentam todos os atos que acontecerão do início ao final do certame. É no edital que serão previstos o objeto a ser licitado, suas especificações, a modalidade a ser utilizada e o critério pelo qual será selecionada a proposta vencedora. Por esse critério, previamente definido no edital, é que se julgarão as ofertas elaboradas pelos participantes da competição. Os tipos de julgamento são: menor preço, técnica e preço, melhor técnica e maior lance ou oferta. Além disso, a busca pela proposta mais rentável para a Administração, não permite a violação de garantias individuais, ou tratamento não equânime entre os interessados em fazer parte da licitação, a fim de coibir tratamentos discriminatórios injustificados em um determinado contrato (FURTADO, 2013), o que acaba por correlacionar a isonomia a opção pela proposta mais vantajosa

Tomando a título de exemplo o critério do menor preço, mesmo com ele sendo o eleito, o administrador não elegerá a proposta vencedora tão somente baseado no preço que ela apresenta, pois precisará confrontar esse quesito com o que foi estabelecido no edital, averiguando se essa proposta está em conformidade com tais estipulações aliadas ao menor preço dentre todas as ofertas realizadas no certame. Essa realidade vale para todos os outros tipos de julgamento utilizados no procedimento licitatório. A avaliação para decidir qual a proposta mais vantajosa, a melhor, envolve, além das questões de ordem econômica, também questões ligadas a técnica necessária ao objeto que será contratado pela Administração (OLIVEIRA, 2014).

Mais recentemente, precisamente no ano de 2010, uma mudança legislativa ocasionada pela Lei nº 12.349 acrescentou uma finalidade ao processo licitatório: o desenvolvimento nacional sustentável. A tentativa de delimitá-lo é adentrar em lugar obscuro e nebuloso, já que essa angústia permeia até mesmo a doutrina, pairando dúvidas sobre as implicações que essa alteração provocou, que vão desde o seu conceito até o tipo de controle que pode ser feito quando do descumprimento dessa finalidade, tendo em vista as possíveis variáveis jurídicas quando da judicialização dessa matéria.

Porém, de pronto, uma afirmação é possível ser feita: desenvolvimento não possui o mesmo significado de crescimento, consoante entendimento de estudiosos. O desenvolvimento ora referido na Lei de Licitações não é, puro e simplesmente, sinônimo de crescimento econômico, pois aquele envolve questões relativas à qualidade de vida, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), enquanto o crescimento econômico se correlaciona com a

produção e acumulação de riquezas (BRESSER-PEREIRA, 2008). O desenvolvimento, na sua completa acepção comporta uma extensa e diversificada gama de elementos, pois:

[...] o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidade econômicas e destituição social, sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2000, p. 18).

Se a ideia de desenvolvimento já possui uma acepção mais ampla quando comparado ao crescimento, de cunho mais capitalista, ao adicionar o termo sustentável a seara ambiental é abrangida e fortalecem-se as perspectivas econômica e sociais já presentes no plano do desenvolvimento.

1.2 Novel finalidade licitatória: o desenvolvimento nacional sustentável

Doutrinadores brasileiros conceituam de forma análoga o termo licitação, mas em cada conceito encontram-se particularidades. Nas palavras de Mello (2013, p. 534) a licitação é:

[...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função dos parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Frente a essa concepção, depara-se com uma extensa gama de elementos doutrinários. Há referência a finalidade da escolha da proposta mais vantajosa no procedimento licitatório e, implicitamente, a observância do princípio da isonomia ao afirmar que essa seleção será balizada em parâmetros previamente estabelecidos. Porém, é olvidado por este autor a inclusão do desenvolvimento sustentável no rol das finalidades licitatórias.

Perfilhando-se a posicionamento semelhante, Di Pietro (2014, p. 373) assinala que:

Aproveitando, parcialmente, conceito de José Roberto Dromi (1975:92), pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Sucinta definição, e voltada a uma perspectiva distinta das anteriores, Oliveira (2015, p. 25), ventila:

A licitação é uma regra constitucional (art. 37, XXI, da CRFB) que deve ser seguida para formalização de contratos pela Administração Pública. Trata-se, destarte, de

procedimento administrativo instrumental, pois serve como instrumento necessário para o alcance de uma finalidade: a contratação pública.

Nota-se que, na visão deste autor, a contratação pública é a razão da Administração fazer uma licitação. As finalidades, inclusive os princípios, dispostos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, não são citados, sendo conferido a ambos um tratamento, ao que parece, secundário em relação a contratação pública, sendo a licitação percebida apenas como um meio para concretizar esse tipo de pactuação. Com esse olhar mais objetivo, embora restrito, esquece-se de uma perspectiva mais abrangente, segundo a qual é possível usar esse procedimento para atingir finalidades de cunho social.

Seguindo uma linha de raciocínio de notoriedade hodierna, Justen Filho (2014, pp. 15-16) classifica a licitação como:

[...] procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta da contratação mais vantajosa para a Administração e a **promover o desenvolvimento nacional sustentável**, assegurando-se a ampla participação dos interessados e seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (grifos nossos).

Diante desse pensamento, a alusão a todas as finalidades da licitação, inclusive a que foi inserida há pouco tempo, destoando de grande parte da doutrina, é feita por este autor, ao abordar elementos essenciais à uma contundente caracterização desse instituto, e conferindo destaque, ignorado por expressiva parcela de juristas, ao terceiro objetivo do procedimento licitatório.

1.2.1 Procedimento de inserção no ordenamento jurídico e análise

O termo, desenvolvimento nacional sustentável, foi incorporado à Lei de Licitações nº 8.666/93 por meio da alteração legislativa promovida pelo instrumento legal nº 12.349/10. A forma pela qual essa inserção efetivou-se, sofreu duras críticas no tocante a sua constitucionalidade, pois no texto da medida provisória que deu origem a essa modificação legislativa, o que tinha sido eleito como nova finalidade licitatória era o desenvolvimento nacional, não se reportando em momento algum a um desenvolvimento nacional de maneira sustentável:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do **desenvolvimento nacional**, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento

convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifos nossos). (BRASIL, CÂMARA FEDERAL, 2010).

Ocorre que, quando da apresentação da versão final do texto do Projeto de Lei de Conversão nº 13/2010 para votação na Câmara dos Deputados, incompreensivelmente, acrescentou-se a palavra sustentável à expressão desenvolvimento nacional:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional **sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso). (BRASIL, CÂMARA FEDERAL, 2010).

Após a aprovação pelos deputados, o projeto seguiu para o Senado, onde também foi aprovado e, posteriormente, sancionado pelo Presidente da República. Vale ressaltar, que na exposição de motivos da Medida Provisória nº 495/2010, a qual ainda continha a expressão desenvolvimento nacional sem o adjetivo sustentável, restou consignando o intuito de, por meio do poder de compra do governo, se fomentar o mercado interno, com o conseqüente crescimento da atividade econômica, gerando renda e emprego, além de possibilitar o desenvolvimento do país. Restando assim, assinalado, claramente, o viés econômico de um desenvolvimento não afeiçoado a sustentabilidade (BRASIL, CÂMARA FEDERAL, 2010).

Com isso, não se pode discordar de que de fato tal modificação, de tamanha importância em um instituto de grande relevo como o da licitação, se deu de forma displicente, pensando o legislador que esse acréscimo não implicaria na alteração de alcance do que significa o desenvolvimento nacional quando comparado ao termo desenvolvimento nacional sustentável, ou pior, tornando a atividade legiferante fruto do mero acaso. Entretanto, essa questão não será matéria de maiores indagações, partindo-se da ideia de que o objetivo licitatório da promoção do desenvolvimento nacional sustentável é constitucional, estando vigente.

1.2.2 Classificação e alcance da expressão desenvolvimento nacional sustentável

Não há consenso doutrinário quando se indaga sobre o que seria o desenvolvimento sustentável e sua extensão. Todavia, não é permitido furtar-se a essa tarefa sob o pretexto de que ela apresenta um elevado grau de dificuldade, vez que ela não é inexecutável. Acerca do alcance da expressão licitação sustentável, Birdeman (2008, p. 21) afirma:

A licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade. A licitação sustentável é também conhecida como “compras públicas sustentáveis”, “ecoaquisição”, “compras verdes”, “compra ambientalmente amigável” e “licitação positiva”.

No tocante à expressão desenvolvimento sustentável, há autores que acreditam que não se trata, tão somente, de finalidade legal, mas de um princípio ou sobreprincípio, como elucidado por Viegas (2008, pp. 161-162):

Nesse contexto, onde se enquadra o desenvolvimento sustentável? Não se trata de regra, já que não descreve comportamentos para se atingir fins. Também não é postulado, na medida em que não tem por função impor condições a serem observadas na aplicação de regras e princípios. A literatura ambiental situa-o no plano dos princípios. De fato o é. Porém, mais do que um princípio, é um sobreprincípio. O ecodesenvolvimento relaciona-se com os princípios da precaução, poluidor-pagador, usuário-pagador, ubiquidade, dentre outros.

O desenvolvimento sustentável busca o equilíbrio entre as dimensões ambiental, econômica e social, todas resguardadas na esfera constitucional. Estando num plano superior, relativiza, em dadas condições, os princípios sobre os quais incide. Assim é que permite atividades humanas que causam dano ambiental, como a construção de hidrelétricas, flexibilizando o princípio da prevenção, segundo o qual a degradação ambiental deve ser evitada. **Isso somente é possível porque há outros bens igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico – ao lado do meio ambiente qualificado – que devem ser levados em consideração, como a necessidade de produção de energia para garantir o desenvolvimento econômico e o interesse social [...].** (grifos nossos).

Para Di Pietro, o tratamento dado a licitação sustentável deve ser o de princípio: “[...] o princípio da sustentabilidade da licitação ou da licitação sustentável liga-se a ideia de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente” (2014, p. 389). Essa linha de interpretação é perpetrada entre outros autores e decisões judiciais, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540- MC/ DF julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que destacou ser o desenvolvimento sustentável um direito terceira geração, consagrando o postulado da solidariedade, de titularidade coletiva e caráter transindividual:

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimados em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação deste postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (grifos nossos). (BRASIL, STF, 2005).

Não obstante, diante do extenso e diversificado rol de áreas que são atingidas quando se objetiva o desenvolvimento de modo sustentável, Freitas (2012, pp. 69-71) acredita que, por englobar direitos fundamentais, como: direito a um trabalho decente, à educação de qualidade, a um ambiente limpo, novamente, trata-se de um princípio. Também Eleutério e Ferreira (2014, p.17), referindo-se ao artigo 225 da Carta Federal, mencionam a existência de direitos fundamentais nessa novel modalidade de desenvolvimento:

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 contemplou o desenvolvimento sustentável como princípio norteador da ordem econômica, sendo um direito fundamental diretamente ligado ao direito à vida, que está expresso no caput do art. 5º, podendo ser entendido o direito à qualidade de vida como um dos requisitos indispensáveis à existência digna do ser humano.

Contrariando as duas vertentes distintas de pensamento acima, Pereira Júnior e Dotti (2012, p. 75-77) acreditam ser o desenvolvimento nacional sustentável uma cláusula geral:

A cláusula geral introduzida na Lei n. 8.666/93 pela Lei n. 12.349/10 é a da ‘promoção do desenvolvimento nacional sustentável’. Em outras palavras, e à conta da configuração jurídica da cláusula jurídica, toda contratação de obra, serviço ou compra pela Administração Pública deve ser capaz, doravante, de contribuir para promover o desenvolvimento sustentável. Descumprirá essa cláusula geral e padecerá de vício de ilegalidade o contrato inepto para promover o desenvolvimento sustentável.

Penetrando no ramo do direito constitucional é que se torna possível compreender o que seria uma cláusula geral. Cláusula geral pode transmitir um princípio, apesar dela não ser um, que norteia a aplicação de outras normas jurídicas, funcionando como uma diretriz e permitindo a atualização dos parâmetros jurídicos vigentes em cada época. Os princípios, por sua vez, estariam imbuídos de maior grau de abstração, podendo ser utilizados em um amplo conjunto de situações determinadas ou não, por não existir especificidade das condutas prescritas (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2012). Esse raciocínio que encontra a aderência de Barroso e Barcellos (2003, p. 34):

Princípios contêm relatos com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações. Em uma ordem democrática, os princípios frequentemente entram em tensão dialética, apontando direções diversas. Por essa razão, sua aplicação deverá se dar mediante ponderação: à vista do caso concreto, o intérprete irá aferir o peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas, e preservando o máximo de cada um, na medida do possível. Sua aplicação, portanto, não será no esquema tudo ou nada, mas graduada à vista das circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato. [...] Quanto ao conteúdo, destacam-se os princípios como normas que identificam valores a serem preservados ou fins a serem alcançados. Trazem em si, normalmente, um conteúdo axiológico ou uma decisão política. Isonomia, moralidade, eficiência são valores. Justiça social, desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais são fins públicos.

Sobre a questão da categoria normativa a que pertenceria o desenvolvimento sustentável, Viegas (2008, pp. 161-162) opina:

Reconhecer o desenvolvimento sustentável como sobreprincípio tem uma função pragmática destacada, que consiste em estabelecer um critério para a solução do conflito de normas principiológicas. Como se viu, havendo antinomia entre princípios, aplica-se a ponderação para estabelecer qual deles prevalece (tem maior peso) na situação. Exemplo típico ocorre na veiculação, pela imprensa, de informações sobre fatos relacionados à vida de pessoas determinadas. A Constituição assegura, por um lado, a liberdade de expressão da imprensa e, por outro, resguarda a honra, a intimidade e a vida privada. No conflito entre tais princípios fundamentais, deve-se dar prevalência, no caso concreto, a um deles, reconhecendo-se ou negando-se violação de direitos individuais relacionados à personalidade.

Se o desenvolvimento sustentável fosse princípio, como tantos outros, necessariamente teríamos de admitir a hipótese de, em circunstâncias concretas, eventualmente ser afastada sua incidência após o exercício do juízo de ponderação. Isso não pode ocorrer, sob pena de reconhecermos a possibilidade de o Direito admitir o desenvolvimento insustentável. A consequência seria a violação de uma gama de direitos fundamentais, como à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana. Por isso que, reconhecendo-se que se trata de um sobreprincípio, afasta-se essa possibilidade. A ponderação, nesse caso, não acontece entre o ecodesenvolvimento e outros princípios, mas entre seus elementos internos – aspectos ambiental, econômico e social. Nessa senda, buscar-se-á prioritariamente evitar a ocorrência de danos ambientais, ou seja, aplicar na máxima medida os princípios da prevenção e da precaução. Mas, sendo inevitável a realização da atividade potencialmente prejudicial à natureza, o esforço seguinte será o de assegurar a maior proteção possível do meio ambiente, ainda que se admita a causação de danos ao bem difuso ambiental. Nesse esforço, a lógica preconiza que se maximizem a proteção ambiental e os benefícios sociais, sem que isso cause prejuízos econômicos ou oportunidades insignificantes a quem está desenvolvendo a atividade.

Seja qual for a classificação adotada, é inegável a imprescindibilidade da previsão desse modo de desenvolvimento na Lei de Licitações. Não se pode tolerar que empresas interessadas em contratar com a Administração Pública não adequem seu modo de produção ou sua prestação de serviços para reduzirem os impactos que produzem, quando a esse ente público cabe defender o interesse coletivo e indubitavelmente, um meio ambiente com suas características preservadas faz parte desse interesse. Entretanto, não se quer aqui chegar ao extremo de pregar que toda atividade empresária terá que não agredir de modo algum o ambiente natural, mas que ela precisa estar em consonância com a capacidade que a natureza tem de suportar, sem muitos prejuízos, a ação humana.

1.2.3 Possível definição do desenvolvimento sustentável

A inclusão dessa nova finalidade na Lei de Licitações acrescentou ao ordenamento jurídico brasileiro mais um dispositivo legal que tutela a proteção ao meio ambiente, reforçando

o que já dispõe o artigo 225 da Constituição Federal de 1988: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Por meio desse dispositivo legal, é obrigação do Poder Público proteger o meio ambiente contra agressões que porventura existirem, mantendo-o equilibrado para que as futuras gerações possam usufruir dos seus benefícios. Uma forma de efetivar essa proteção são as contratações públicas feitas por meio de licitação.

Diante disso, a alteração no art.3º da Lei 8.666/93 se mostra essencial, sendo ela alicerçada também pelo princípio da consideração da variável ambiental, pertencente ao ramo do direito ambiental. Esse princípio ensina que a Administração Pública deve buscar o desenvolvimento nacional aliado ao menor impacto negativo no meio ambiente, não podendo se esquecer de analisar esta variável no processo decisório de suas políticas de desenvolvimento.

A Carta Federal de 1988 trata, uma vez mais, da temática referente ao cuidado com o meio ambiente, ao definir os princípios que norteiam a atividade econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação [...]

Uma possível definição para o termo “desenvolvimento sustentável”, se é que se pode defini-lo com precisão, é, segundo Satterthwaite (2004): a resposta às necessidades humanas nas cidades com o mínimo ou nenhuma transferência dos custos da produção, consumo ou lixo para outras pessoas ou ecossistemas, hoje e no futuro. Na mesma linha de raciocínio, tem-se que a ideia de desenvolvimento de forma sustentável atende: às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das novas gerações atenderem às suas próprias necessidades.

Quando se tem por objeto de estudo o desenvolvimento sustentável é inevitável remontar à ideia de sustentabilidade e o que esse vocábulo significa. A sustentabilidade vai muito além do aspecto ambiental, abrangendo outras searas, o que, novamente, aponta a imprescindibilidade de analisar o controle que pode ser efetuado sobre a questão, haja vista que há um amplo impacto social e econômico irradiando em várias áreas, conforme apontou Sachs (2002, pp. 85-89) ao conceituá-la:

- 1) Social: que se refere ao alcance de um patamar razoável de homogeneidade social, com distribuição de renda justa, emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.
- 2) Cultural: referente a mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação), capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas) e autoconfiança, combinada com abertura para o mundo.
- 3) Ecológica: relacionada à preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis e à limitação do uso dos recursos não renováveis.
- 4) Ambiental: trata-se de respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.
- 5) Territorial: refere-se a configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público), melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais e estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis.
- 6) Econômica: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, com segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional.
- 7) Política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social.
- 8) Política (Internacional): baseada na eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional, Pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco), controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios, controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica (e cultural), gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade, sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.

Fica explícito, a partir dos conceitos supramencionados e da própria Carta Magna de 1988, que a edição de normas que abordam a questão do desenvolvimento nacional sustentável tem, por finalidade, garantir vida digna, ou como se costuma expressar “qualidade de vida”, analisada em mais de um sentido. Para isso, não poderia ser outro o tratamento dado a esse assunto de relevância mundial.

A União veio regulamentar o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação através do Dec. nº 7.746/2012 o qual estabelece as diretrizes da sustentabilidade, são elas:

- Art. 4º São diretrizes de sustentabilidade, entre outras:
- I- menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
 - II- preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
 - III- maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
 - IV- maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
 - V- maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
 - VI- uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
 - VII- origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Não obstante, essa preocupação com o desenvolvimento se revela ainda como política pública, que também cabe ao Estado implementar. Essa obrigação estatal é extraída da própria Carta Magna em vigor ao fixar, no seu art. 3º, os objetivos fundamentais da República:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Políticas públicas são ações desenvolvidas pelo Estado de modo direto ou indireto, a fim de promover a efetivação de valores consolidados na sociedade, visando assegurar determinados direitos que foram previstos abstratamente no ordenamento, havendo a possibilidade da participação de entes públicos ou privados na elaboração dessas ações. Elas existem porque há obrigação de se implementar direitos fundamentais positivos, que reclamam uma prestação positiva do Poder Público (DIAS, 2016).

Na concepção de Dworkin (2007), política pública é: aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas).

Entretanto, é de conhecimento geral o quão difícil é o cumprimento desses objetivos pelo Estado, ao menos de forma parcial. Dessa forma, é preciso um meio eficiente para proteger o interesse da coletividade no intuito de que essas ações estatais sejam efetivadas. Diante disso, muito se discute sobre o tipo de controle que pode ser feito sobre essas políticas, seus limites, e sua eficácia.

Diante do que foi apresentado, é cristalina a indispensabilidade de se averiguar os reflexos, no ordenamento jurídico e nos interesses da coletividade, quando da revisão judicial dos atos discricionários praticados pelo gestor público, os quais são inerentes a sua atividade. Para tanto, nada mais apropriado do que fazer uso de uma grande obra pública, importantíssima para a região do nordeste, a qual vem sofrendo com diversos problemas, de ordem estrutural e jurídica, como a ferrovia Transnordestina.

2 FERROVIA TRANSNORDESTINA: DO SONHO À REALIDADE

Não é de hoje que se noticia a má-alocação de recursos financeiros públicos, obras públicas de baixa qualidade, seja por falta de um planejamento adequado, seja por ter não havido uma fiscalização eficiente, atrasos no cronograma de execução do objeto contratado, obras abandonadas, entre tantas outras ofensas aos interesses da coletividade por aqueles que deveriam respeitá-los acima de tudo. Uma obra que se encaixa em tais situações é Ferrovia Transnordestina.

A Transnordestina é uma obra que por sua extensão, pelo que nela foi investido, e ainda é, junto a provável potencialização da economia regional, não pode passar despercebida. Ela seria o modo de interligar pontos distantes na região nordestina, escoando a produção de gêneros alimentícios e não-alimentícios de maneira mais barata, além de levar desenvolvimento as cidades por onde passasse por meio da geração de empregos e renda. Desse modo, é preciso conhecer tudo que essa obra envolve, desde seu planejamento, passando pelos objetivos que se tinha com sua construção, para compreender o porquê da fatídica realidade por ela vivida atualmente.

2.1 Ferrovias brasileiras e sua penosa trajetória

As primeiras instalações ferroviárias que funcionaram no Brasil pretendiam levar produtos oriundos do interior para o litoral, ponto de partida para as exportações. Legislações abordando a temática das construções de ferrovias datam de 1835, uma década após a primeira estrada de ferro inglesa ter sido inaugurada em solo brasileiro. Em 1854 é quando a primeira ferrovia começa a ser operada. Dois anos depois, o Estado, objetivando captar investimentos estrangeiros no setor, aprova a Lei Ferroviária, que ampliou o período de concessão para inacreditáveis noventa anos. Entretanto, em 1870, apenas 732 km de trilhos haviam sido construídos no Brasil e eram alocados, principalmente, em áreas estratégicas para o escoamento da produção dos cafeicultores nacionais (CAMARGO, 2015).

O transporte ferroviário brasileiro, até 1930, contava com a maior parte do capital, que nele era investido, de origem estrangeira, visto que as sociedades de ações responsáveis pela implementação dessa espécie de transporte, eram majoritariamente integradas por capital não nacional. A essa época, ainda era ausente a noção do desenvolvimento que se alcançaria por meio da implementação de políticas públicas dirigidas a expansão ferroviária, o que resultava

na predominância de investimentos particulares e, por consequência, de seus interesses (SILVEIRA, 2003).

A pequena extensão ferroviária no Brasil transparecia a demora nas obras para implementá-las. Não suficiente, havia um elevado custo construtivo e insuficiente movimentação de produtos a serem transportados para a manutenção do equilíbrio financeiro das companhias. Esse conjunto de fatores levou o governo, em 1920, a requisitar estudos sobre uma “integração nacional” fazendo uso das rodovias. No entanto, apesar da elaboração de vários planos, nenhum obteve a aprovação governamental (CAMARGO, 2015).

Frente a essa realidade, estatizações da malha ferroviária foram iniciadas no governo de Getúlio Vargas em 1957, com a criação da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA). Além das estatizações, muitas estradas de ferro foram incorporadas ao patrimônio do Estado sob o argumento da melhoria dos serviços prestados, além de impedir demissões (DNIT, 2013; SILVEIRA, 2003). Apesar da aprovação do primeiro Plano Rodoviário Nacional, no ano de 1944, era enfatizada a imprescindibilidade da compreensão de que as vias rodoviárias não tinham por finalidade concorrer com as vias férreas, mas, na verdade, complementá-las (CAMARGO, 2015).

Por outro lado, o Plano de Viação, em 1951, privilegiou o sistema rodoviário. Bem ilustra isso, trecho extraído da Conferência Nacional de Economia e Administração, realizada no Rio de Janeiro, que afirma:

O Plano Nacional de Viação de 1951 veio, portanto, colocar um ponto final nas controvérsias sobre as prioridades de modalidades de transportes no Brasil. O texto do plano claramente especificava que **as rodovias, a partir de então, passariam a assumir a “função pioneira, outrora exclusiva das estradas de ferro”**, e que “o desenvolvimento da rede ferroviária [seria], em grande parte, substituído por estradas de rodagem”. (grifos nossos). (BRASIL, 1940: 180-82 *apud* GALVÃO, 1996, p. 197).

Não se pode olvidar que a esse período as estradas pavimentadas possuíam tão somente 2 mil quilômetros de extensão. As ferrovias, por sua vez, contavam com 35 mil quilômetros de abrangência (CAMARGO, 2015). Frente a isso, custa compreender a lógica dessa opção feita pela Administração Pública à época. Do ponto de vista econômico, seria muito mais proveitoso, dada a dimensão continental que o Brasil tem, continuar empregando recursos no intuito de expandir sua malha ferroviária. E esse ganho não ocorreria apenas porque já haviam mais ferrovias do que rodovias, mas pelo fato de um trem conseguir transportar maior quantidade de produtos e, conseqüentemente, haver um barateamento do transporte.

2.1.1 Os percalços do sistema ferroviário brasileiro até os dias presentes

Diante da construção de uma obra como a Transnordestina e da indicação de diversas benesses que ela provavelmente trará, indaga-se porque o tratamento dado às rodovias é privilegiado quando comparado às ferrovias, que infelizmente têm seu potencial e vantagens em segundo plano. Essa realidade torna-se ainda mais incompreensível ao voltarmos o olhar para países estrangeiros que há muito tempo optam pelo sistema de transporte ferroviário, persistindo a mesma escolha até os dias presentes e com excelentes resultados.

Para Galvão, muitos são os fatores que ensejaram a opção rodoviária feita pelo Brasil. Primeiramente, não havia capital suficiente para manter as ferrovias e muito menos expandi-las. Em segundo lugar, não havia um fluxo de transporte de mercadorias suficiente para compensar o que era dispendido com esse meio de locomoção. Não obstante, merece destaque o fato de que as ferrovias brasileiras não abrangiam o mercado nacional, pois seu foco era exportar a produção dos grandes e médios cafeicultores, realidade que demonstra a segregação daqueles em que a agricultura consistia no trabalho familiar (GALVÃO, 1996).

As empresas do setor automobilístico também pressionavam o Governo para que este expandisse suas rodovias, que com trajetos mais flexíveis, também atendiam os interesses da elite agrária. Buscava-se estimular o consumo de automóveis e assim alocar grandes montadoras mundiais no Sudeste brasileiro. Tal intenção é corroborada pelo Plano de Metas instituído no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que priorizava a industrialização nacional, sobretudo a indústria automobilística (CAMARGO, 2015). Com isso, as rodovias passaram a concentrar a condução de cargas no Brasil, chegando ao percentual de 73% na década de 70 (GALVÃO, 1996).

Em contrapartida, no ano de 1956, é aprovada a criação da RFFSA, com a obrigação de: “[...] administrar, explorar, conservar, reequipar, ampliar e melhorar o tráfego das estradas de ferro da União a ela incorporadas, cujos trilhos atravessavam o País, servindo a região Nordeste, Sudeste, Centro Oeste e Sul” (DNIT, 2013). Nessa sociedade anônima, 95% das ações pertenciam ao Estado. A rede de ferrovias era responsável por transportar cargas e passageiros, inclusive trens urbanos. Produtos como minério de ferro, derivados de petróleo, fertilizantes, farelos, cimento e álcool eram os principais (SILVEIRA, 2003).

Concomitantemente ao advento da RFFSA, no ano de 1958 em Salgueiro, cidade pernambucana, foi realizado o “Encontro do Nordeste”, com o objetivo de discutir medidas

para desenvolver econômica e socialmente a região. No ano seguinte também foram iniciados estudos sobre uma ferrovia que conectasse Petrolina, Salgueiro e Missão Velha (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004). Nessa mesma época foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia especial, financeira e administrativamente autônoma, vinculada ao Ministério da Integração Nacional e integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SUDENE, 2016).

A partir dos estudos elaborados em 1959, o 3º Batalhão Ferroviário, sediado em Campina Grande, no mês de março do mesmo ano, iniciou as obras, que com pouco tempo de execução foram interrompidas. É possível que essa paralisação tenha sido motivada pela alteração nas diretrizes da política nacional de transportes, vigente em 1960. Diante disso, a implementação do trecho de Petrolina a Salgueiro foi interrompida por considerar que não persistia interesse econômico na sua construção. Nesse mesmo viés, a construção do trajeto de Jaboatão a Salgueiro não foi considerada como prioridade pela RFFSA. Já em 1982, um estudo elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco, chamado “A Ferrovia Sertaneja: proposta de implantação”, destacou a necessidade da sua implementação a fim de interligar os pontos Petrolina, Juazeiro, Salgueiro e Crato (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004).

Em 1987, reaparece a ideia da Ferrovia Transnordestina. Nessa oportunidade, o governo federal desenvolve um projeto que previa a construção de 867 km (quilômetros) de malha ferroviária pelos trechos Petrolina/Salgueiro, Salgueiro/Missão Velha, Crateús/ Piquet Carneiro e Senhor do Bonfim/Iaçu, juntamente com a restauração de 1.653 km de vias férreas já existentes. As obras para implantação do projeto começaram em 1990, mas cessaram dois anos depois por falta de recursos (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004).

Apesar do projeto supracitado, a situação da malha ferroviária como um todo, com o decorrer dos anos, agravava-se ainda mais, pois mesmo com a sucessão de diferentes governos, a ausência de investimento no setor ferroviário só crescia. Aliado isso à concorrência representada pelo sistema rodoviário, a crise pela qual passava a estrutura ferroviária brasileira aprofundou-se ainda mais (CAMARGO, 2015). Desse modo, incluiu-se a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto nº 473/1992, que definia a concessão por 30 anos da malha, dividida em trechos, à iniciativa privada, podendo esse intervalo de tempo ser prorrogado (ANTT, 2012).

Em 1995 foi iniciado o processo de desestatização da malha ferroviária, por meio da Plano Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/1990) e sua concessão à iniciativa privada,

tendo esse plano sido concluído com a Lei nº 11.483/2007 (SILVEIRA, 2002). No ano de 1999, a Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), já controlando 4.207 km de extensão ferroviária pela Malha Nordeste, iniciou um projeto modificando o traçado ao incluir um ramal ferroviário para abranger o pólo gesseiro de Araripe (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004).

Uma das empresas privadas que detém essa concessão da malha nordeste, a fim de explorar e desenvolver o serviço público de transporte de carga, em específico, é a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Ela é uma das acionistas da Transnordestina Logística S/A (TLSA), antes denominada como Companhia Ferroviária do Nordeste. A Transnordestina Logística conseguiu a concessão da Malha Nordeste - SR1 (Recife), SR11 (Fortaleza) e SR12 (São Luís) pertencentes à RFFSA – na ocasião de leilão realizado em 18 de julho de 1997. A efetiva operação dos serviços públicos de transporte ferroviário de carga pela concessionária, começou em 01 de janeiro de 1998 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS).

No entanto, objetivando alcançar horizontes mais longínquos, houve a criação de novos eixos de desenvolvimento concretizados pela conexão do cerrado do Nordeste aos portos de Pecém, no estado do Ceará (CE), e Suape em Pernambuco (PE), tendo como ponto de partida a cidade de Eliseu Martins no sertão do Piauí (PI). A obra que abarca tal área foi intitulada de Ferrovia Nova Transnordestina, ou como é comumente chamada, apenas Ferrovia Transnordestina (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTADORES FERROVIÁRIOS).

2.2 A Transnordestina no “mundo do dever ser”

Por se tratar da construção de uma ferrovia, fazer o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e posterior confecção do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) a partir do primeiro, é obrigatório, conforme a resolução 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Apesar da obra estudada ser notoriamente conhecida, fontes oficiais com relatos minuciosos são escassas, para não dizer inexistentes. Porém, o RIMA da Transnordestina consegue elucidar bem diversos aspectos da obra atingindo a sua finalidade, qual seja ser de fácil entendimento para a população, ao contrário do EIA que possui uma linguagem muito mais técnica e dirigida aos especialistas das áreas envolvidas no trabalho.

O RIMA dessa grandiosa obra elenca em seu texto diversos pontos positivos que ela proporcionará ao povo nordestino. Segundo os moradores da região, o principal ponto será a

diminuição dos custos do transporte das significativas produções da região do São Francisco e do Araripe, e sub-regiões adjacentes, evitando que fiquem em posição de desvantagem frente a produtos do mesmo gênero que possuam um frete mais barato. Além disso, são apontados também: a) segurança da carga transportada; b) menor perda dos produtos; c) geração de empregos; d) dinamização ou implantação do setor industrial; d) crescimento da comercialização de produtos nos mercados internos e externos; e) conservação das estradas; f) preservação do meio ambiente; g) redução de custos de produtos que chegam à região; h) potencialização de outros setores da economia e sub-regiões (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004).

É fato incontroverso que a segurança nas rodovias é cada vez mais precária. Comumente são vistas rodovias em péssimo estado de conservação, facilitando a ocorrência de acidentes. Soma-se a isso as grandes probabilidades desses acidentes ocorrerem devido a imprudência dos motoristas nas rodovias, realidade comum hoje em dia. Não se pode esquecer também dos riscos de assaltos e cargas saqueadas quando paradas nas estradas, ocasionando certo receio de que o objeto que está sendo transportado não chegue ao seu destino final em sua totalidade.

Não obstante, é de domínio público que o tráfego de cargas pesadas é um óbice a que as rodovias mantenham-se íntegras por um maior espaço de tempo. Ou seja, além do desgaste inerente a ação do tempo, essa categoria de usuários das rodovias, expressiva por sinal, também contribui diretamente para a deterioração de suas estruturas. Por conseguinte, além das condições de tráfego serem pioradas para todos que fazem uso das estradas, é preciso o dispêndio de recursos públicos para restaurá-las, quando estes são insuficientes para mantê-las ao menos conservadas.

Por outro lado, o transporte ferroviário não se depara com essas mesmas questões problemáticas. São improváveis assaltos a trens, seja pela sua velocidade constante, seja pelo fato de que, diferentemente dos caminhões, os mesmos artifícios nestes usados para, por exemplo, forçar sua parada, não obterão os resultados pretendidos. O tráfego do trem sob os trilhos é basicamente isolado. Já as rodovias são essencialmente compartilhadas por muitos motoristas que dela fazem uso e, por essa razão, a chance de acidentes causados por colisões ocorrerem nessas estradas é significativamente superior às ferrovias.

Nesse mesmo viés, a estrutura que o trem possui permitirá que ele carregue uma carga bem maior em comparação a que é transportada pelos caminhões. Em decorrência disso, esse transporte custará menos aos donos da carga, que poderão comercializar seu produto com maior

facilidade já que seu preço não sofrerá um grande aumento. Por conseguinte, a economia será impulsionada, e com a economia em crescimento, mais empregos serão criados. Empregos estes não circunscritos apenas a operação dos trens, mas em toda a região que se desenvolverá devido a potencialização da concorrência de seus produtos frente ao mercado nacional e internacional.

Ainda é apresentado no RIMA da obra um cenário sem a implantação da Transnordestina, com: a) carência de empregos; b) migrações da população jovem para trabalhar nas usinas de cana-de-açúcar; c) migração para o pólo de Juazeiro e Petrolina, com a expansão desordenada da malha urbana desses municípios; d) continuidade no processo de exportação de frutas; e) continuidade das atividades agropecuárias de sequeiro, sendo que a maior parte desse tipo de produção é destinada ao consumo próprio; f) consolidação da produção de vinhos no pólo econômico de Petrolina e Juazeiro; g) possibilidade de expansão das áreas irrigadas; h) possibilidade de implantação de novos acampamentos ou assentamentos rurais; i) continuidade na utilização dos recursos naturais; j) continuidade da ação social por parte de organizações não-governamentais que atuam na região; k) continuidade na utilização quase exclusiva do transporte rodoviário de cargas; l) utilização das rodovias por caminhões de cargas, exigindo manutenções constantes das estradas (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004).

Somado a esses prejuízos que possivelmente os habitantes da região suportarão sem a instalação da ferrovia, afirma o relatório que haverá um comprometimento dos patrimônios arqueológicos, cultural e histórico causados pela ação humana e pela própria natureza. Doravante, são mencionadas estimativas feitas pelo empreendedor responsável pela obra que, já na fase de construção, serão gerados 10.900 empregos diretos, 5.950 indiretos e 21.150 com salários recebidos, totalizando 38.000 postos de trabalho (RIMA FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2004).

Já em relatório produzido pelo Banco do Nordeste (BNB), um dos responsáveis pelos recursos financeiros a serem dispendidos na obra, no tocante ao desenvolvimento regional, a implementação da ferrovia acarretará: a) aumento do valor das terras do cerrado nordestino; b) reorganização espacial da produção agrícola; c) atração de novos empreendimentos para a região; d) estímulo ao projeto nacional do Biodiesel e, o já supracitado, e) redução dos custos logísticos de exportação. Em relação a seara dos benefícios sociais: a) desenvolvimento regional equilibrado no Nordeste; b) geração de impostos; c) melhoria do meio ambiente e; d) estímulo à produção de álcool (cana-de-açúcar) e biodiesel (BANCO DO NORDESTE, 2010).

É indubitável a realidade de que construções públicas, sejam de menor ou de grande proporção, valorizam economicamente localidades a ela circunvizinhas. Essa valorização é decorrente da busca, por aqueles que querem adquirir uma propriedade, que esta se encontre numa região possuidora de um aparato estrutural diversificado para atender as necessidades cotidianas. E se, porventura, neste aparato incluem-se obras de proporções significativas como é a Transnordestina, a valorização é ainda maior. E isso não é exclusividade desta ferrovia, tantas outras obras, entre elas os estádios erguidos para a realização dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014, acresceram valor pecuniário aos imóveis localizados em seus arredores, representando lucro aos seus proprietários no momento em que forem vendê-las.

Outra consequência é a instalação de novos empreendimentos na região, pois o que por eles for produzido, será mais facilmente comercializado a outras regiões e com menos gastos para isso. Esses mesmos empreendimentos necessitarão de mão- de-obra e, com mais pessoas empregadas, a economia regional será impulsionada, trazendo mais desenvolvimento a uma região com muitas pessoas carentes. A economia melhorada significará um maior recolhimento de tributos, e essas prestações pecuniárias, em maior quantidade recolhidas, poderão ser revertidas em melhorias na saúde, educação e segurança da população.

Importante também frisar que sendo o trem um transporte menos poluente, em comparação aos caminhões, assegura-se uma maior preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem o qual a própria existência humana é posta em xeque. Se por um lado, depende de nós a efetivação das medidas ambientais protetivas, por outro a incolumidade pública das presentes e futuras gerações, depende da preservação do meio ambiente.

Não se pode olvidar também da integração promovida pela ferrovia que auxiliará a indústria têxtil que a fazer uso, novamente, do algodão nacional para manter-se competitiva no mercado internacional. Porém, dentre os que experimentarão benefícios, destaca-se o segmento proteico, pois parcela dos grãos, que são produzidos no cerrado, serão consumidos pelas empresas brasileiras de carne, sejam elas bovina, suína ou de aves.

A narrativa de um futuro próspero, como o referido acima, eleva as expectativas dos que anseiam pelo desfecho da obra, momento a partir do qual será possível desfrutar dos seus proveitos. Contudo, estes últimos, frente ao desenrolar da construção da ferrovia, que será exposta mais adiante, estão mais próximos de serem uma utopia, no plano do “dever ser”, de quem os projetou, a se materializarem no plano real, ou seja, existindo verdadeiramente.

A ferrovia Transnordestina faz parte do conjunto de obras integrantes do primeiro Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC foi criado durante o governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo sido estabelecido como seu período de vigência o quadriênio de 2007 a 2010. A finalidade precípua desse programa consistia no incentivo ao crescimento econômico do país e dentre as suas ações, faziam-se presentes os seguintes segmentos de atuação: investimentos na expansão da infraestrutura (econômica e social) do país; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria no ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária e de melhorias fiscais de longo prazo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).

As ações de infraestrutura do PAC são divididas em eixos, tipos e subtipos, onde os eixos simbolizam o maior nível de agregação, consoante macroavaliação governamental realizada pelo Tribunal de Contas da União. O PAC 1 se apresentava distribuído nos eixos correspondentes a: a) logística (rodovia, ferrovia, porto, aeroporto, hidrovia e marinha mercante); b) energia (geração, transmissão, petróleo e gás natural, geologia e mineração e combustíveis renováveis); c) social e urbano (“Luz para todos”, metrô, recursos hídricos, saneamento, habitação de mercado e de interesse social) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).

Ante o exposto, compreende-se o porquê de algo, que talvez passe despercebido ou seja tido como irrelevante, no tocante ao próprio nome da empresa incumbida de construir a ferrovia objeto de estudo deste trabalho: a Transnordestina Logística S/A. A razão dessa denominação, assimilando ao que acima foi dito sobre os eixos dentre os quais dividia-se o PAC 1, encontra-se no fato dessa obra ser uma ferrovia.

A fim de corroborar essa afirmação, fazendo uso da mesma macroavaliação feita por aquele órgão de fiscalização e controle, o PAC 2, lançado em 2010, deu maior ênfase ao enfretamento da problemática em torno das grandes aglomerações urbanas no Brasil, por meio de ações dirigidas à infraestrutura social e urbana quando comparado a seu antecessor. No que diz respeito aos eixos que o dividiam, obras como as ferrovias foram realocadas para categoria de transportes, deixando de pertencer ao eixo logística. Sendo assim, provavelmente, se a construção da Transnordestina integrasse o conjunto de obras do PAC 2, a empresa responsável pela obra não mais seria intitulada como Transnordestina Logística S/A, já que não mais existiria o eixo logística.

2.3 Esmiuçando a “Redenção do Nordeste”

Hodiernamente, os produtos mais transportados na malha nordeste são: alumínio, coque, cimento, calcário e derivados de petróleo. A TLSA, entre as empresas que também detém concessões sobre malhas ferroviárias, se sobressai pelos investimentos que realiza na que lhe foi concedida, fazendo com que ela estivesse entre as quatro concessionárias com maior investimento realizado na sua extensão ferroviária, entre os anos de 2008 e 2012. Todavia, é necessário destacar que a maioria dos recursos investidos pertence a essa concessionária. Desse modo, o dinheiro público de grandes entidades como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a SUDENE, são as grandes patrocinadoras de obras feitas pela TLSA, entre elas a Transnordestina (CAMARGO, 2015).

A Ferrovia Transnordestina está em processo de construção até os dias atuais. Ela conta com uma extensão de 1.753 km, atravessando três estados nordestinos (conforme figura abaixo). O principal intuito dessa obra, com dimensão gigantesca, é escoar a produção mineral e agrícola da região por meio dos portos abrangidos pela ferrovia, Pecém e Suape, que comportam navios de grande porte, e possuem localização estratégica frente ao mercado europeu. Estima-se que quando a ferrovia estiver em atividade, será possível transportar até 30 milhões de toneladas dos produtos a ela destinados, com maior proeminência para o minério de ferro, grãos (milho, soja, algodão e farelo de soja) e gipsita, material composto por um mineral branco utilizado para preparar o gesso empregado na construção civil (COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL).

Integração bilionária

Ferrovia terá cerca de 1,7 mil quilômetros de trilhos atravessando três Estados



Traçado da Transnordestina e seu custo

A construção da Ferrovia Transnordestina pela União, e sua operação pela CFN, foi prevista no contrato de concessão da malha ferroviária daquela área no ano de 1998. Três anos depois, no ano de 2001, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) começou a tomar as providências necessárias à execução do projeto, como estudos ambientais da área a ser afetada pela obra. Ainda em 2006, mais especificamente em junho, trechos entre Salgueiro (PE) e Missão Velha (CE) que já contavam com as devidas licenças ambientais, começaram a ser realizados, tendo em vista que no ano anterior já havia sido assinado o protocolo de intenção, instrumento pelo qual são estipuladas, pelos próprios participantes, as regras que deverão reger todo o consórcio público (COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE).



Em Paulistana (PI), trechos da Transnordestina

No final de 2008, a SUDENE aprovou o financiamento do projeto de implantação da Transnordestina, lançada em 2005, a ela cabendo arcar com 50% do custo integral da obra (SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES). Segundo dados da CFN, o valor a ser despendido com os trechos que compõem a ferrovia perfazeria o montante de R\$ 4.518.700.000,00 reais. Entretanto, se fossem utilizados os quantitativos pecuniários previstos para cada um dos trechos que compõe a obra, conforme informados em página oficial do PAC na internet, o custo total passaria a ser de R\$ 4.681.530.000,00.

Do município de Missão Velha até Pecém, ambos localizados no estado do Ceará, são 510 km de malha ferroviária a ser implantada. Partindo de Salgueiro (PE) à Missão Velha (CE) a amplitude é de 100 km. Novamente tendo como ponto de partida Salgueiro, mas agora com destino a Suape (PE) são 536 km de trilhos a serem construídos. Já de Trindade, ainda no estado pernambucano, até Eliseu Martins (PI), os trilhos devem se estender por 434 km. Por último, o trecho de Salgueiro a Trindade, ambas cidades pernambucanas, possui 170 km (COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE).



Trecho da Transnordestina, no Piauí: um dos mais avançados da obra

Dentre os financiadores da obra, o capital público representa a maior parte. Consoante dados da CFN, financiam a ferrovia a CSN no montante de 24%, o BNDES em 9%, o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) em 18%, que consiste em um benefício fiscal concedido pelo governo federal e gerido pelo BNB e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) no percentual de 49%, responsável em garantir recursos para a atuação da SUDENE (REVISTA FERROVIÁRIA, 2007).

Por meio de vídeo propagandista produzido no ano de 2012, diversas informações acerca do andamento da obra foram difundidas. A respeito do município de Salgueiro, divulga-se ser ele o canteiro central da ferrovia, tendo sido nele edificada uma fábrica de dormentes, peças sob as quais são colocados os trilhos, com o objetivo de fabricar mais de 4.800 unidades desse tipo de peça ao dia. Além dessa fábrica, uma usina de britagem foi instalada na cidade com a expectativa de que haja uma produção de 4.500 metros cúbicos de brita por dia.



Visão da fábrica de dormentes, pedra, central de britagem, estaleiro de solda e oficina de manutenção da Transnordestina inativos, em Salgueiro, no Sertão de Pernambuco (PE)

Do começo das atividades em novembro de 2009 a dezembro de 2011 mais de 15 mil pessoas foram empregadas pela TLSA e pela Odebrecht Infraestrutura. Entretanto, esse número aumenta exponencialmente, chegando a 500 mil novos empregos, ao ser levado em conta tudo que a implementação da ferrovia reclamará na região, além da sua construção propriamente dita, de acordo com estudos feitos pelo Banco do Nordeste. Quanto a conclusão da obra, era afirmado que o trecho Suape – Eliseu Martins estaria pronto no final de 2013 e, com um ano depois, estaria findado o trecho que liga Salgueiro ao porto Pecém, totalizando 1.728 km de trilhos implantados, quantidade menor do que a informada pela CSN (FERROVIA TRANSNORDESTINA, 2012).

A TLSA, no intuito de minimizar os impactos que serão causados pela implementação da ferrovia, desenvolveu programas ambientais e sociais. Compõem este último: a) programa de diagnóstico, resgate e monitoramento arqueológico; b) subprograma de segurança e alerta e adequação do sistema viário; c) subprograma de capacitação de trabalhadores nas medidas do PAC; d) subprograma de educação patrimonial; e) programa de comunicação social (PCS); f) programa de negociação, desapropriação e apoio às famílias atingidas (PNDAFA); f) programa de verificação de interferência e apoio às populações tradicionais (PVIAPT); g) programa de ordenamento territorial (POT) e; h) programa de controle de saúde pública (PCSP).

2.3.1 Os bastidores da concessão da Ferrovia Transnordestina

O instituto da concessão é regulado pelas Leis nº 8.987/95 e 9.074/95 e do Decreto nº 1.832/96. Fazendo uso dele, a Malha Nordeste foi concedida pela União por meio do procedimento licitatório, disciplinado pela Lei nº 8.666/93, na modalidade leilão, às pessoas jurídicas: Taquari Participações S.A, Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional para explorarem e desenvolverem o serviço público de transporte ferroviário de carga, outorgada pelo Decreto de 30 de dezembro de 1997, consoante a cláusula primeira do respectivo contrato de concessão:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente contrato tem por objeto a **CONCESSÃO** para a **exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga da MALHA NORDESTE**, constituída pelas atuais Superintendências Regionais de Recife (SR-1), Fortaleza (SR-11) e São Luís (SR-12), da Rede Ferroviária S.A. – RFFSA, à **CONCESSIONÁRIA**, outorgada pelo Decreto de 30 de dezembro de 1997, conforme descrição constante do Anexo I deste Contrato. (grifos nossos). (ANTT).

Prosseguindo na análise desse contrato, é possível notar que a Administração Pública foi muito benevolente quando da redação de suas cláusulas, de tal forma que muitas críticas são feitas. Esses comentários negativos afirmam ter o erário público sofrido prejuízo com a concessão dessas estradas ferroviárias nas condições em que foi concretizada. O primeiro deles está inserto no § 1º da cláusula primeira:

Os trechos que ligam Souza (PB) a Mossoró (RN) e Ribeirão a Barreiros, no Estado de Pernambuco, que estão com o tráfego suspenso, serão automaticamente excluídos da **CONCESSÃO** se, no prazo de até 8 (oito) meses, contado da data de assinatura deste contrato, a **CONCESSIONÁRIA**, não manifestar, por escrito, à **CONCEDENTE**, seu interesse em restabelecer a operação destes trechos. **Em se verificando a manifestação de interesse do interesse** da **CONCESSIONÁRIA** na operação dos referidos trechos, a **CONCEDENTE** autorizará a RFFSA a, no prazo de 30 (trinta) dias, incluir no Contrato de Arrendamento, através de aditivo, os bens operacionais de tais trechos, **sem qualquer acréscimo ao valor do arrendamento**. (grifos nossos). (ANTT).

A partir dessa redação, que por si só se explica, questiona-se a razoabilidade dessa previsão, que assegura uma provável concessão, a ser decidida dentro de um prazo considerável, dependente apenas da escolha da concessionária. Não suficiente essa discricionariedade desnecessária, talvez exacerbada, também é previsto que essa suposta aquisição de mais um trecho não acarretará nenhum custo adicional. Ou seja, um bem público

foi oferecido a particulares, que poderão explorá-lo por um longo lapso temporal, sem que isso possua custo algum.

Mais adiante, o § 2º ainda da cláusula primeira, traz a seguinte disposição:

A CONCESSÃO compreende também o direito de a CONCESSIONÁRIA explorar o TRANSPORTE FERROVIÁRIO **nos trechos a serem construídos pela CONCEDENTE**, que constituem os projetos denominados Ferrovia Transnordestina e Acesso Ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém, e que se destinam a complementar a MALHA NORDESTE.

A CONCESSÃO do serviço público de TRANSPORTE FERROVIÁRIO na Ferrovia Transnordestina e no Acesso Ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém será outorgada, desde logo, à CONCESSIONÁRIA da MALHA NORDESTE e sob condição suspensiva cumulada com opção. **A condição suspensiva é a construção, pela UNIÃO, e sem responsabilidade da CONCESSIONÁRIA da MALHA NORDESTE, de trechos que constam destes projetos. A opção é a faculdade outorgada à CONCESSIONÁRIA da MALHA NORDESTE de poder desistir, sem qualquer ônus**, da CONCESSÃO de trechos da Ferrovia Transnordestina e do Acesso Ferroviário ao Complexo Portuário do Pecém, na medida em que sejam concluídos, quando notificada pela CONCEDENTE sobre o preço mínimo para receber e operar os respectivos conjuntos de bens operacionais. (grifos nossos). (ANTT).

A redação desse parágrafo amplia o rol de absurdos pactuados na concessão da Malha Nordeste à iniciativa privada. Primeiramente, não é viável, do ponto de vista econômico, realizar a concessão de uma rede de ferrovias, em que a Administração Pública continua responsável pela implementação de estruturas viabilizadoras desse meio de transporte e, não suficiente, é condição suspensiva do mesmo contrato, quando a concessionária está desobrigada a empregar algum recurso financeiro nessa construção. Além disso, ainda lhe é conferida a prerrogativa de desistir, sem que isso custe ônus algum, da concessão dos trechos da Ferrovia Transnordestina e do Acesso Ferroviário ao Complexo Portuário de Pecém, mesmo com a efetiva construção destes.

É ilógica a estipulação de tais regalias, quando a principal razão da concessão das ferrovias brasileiras é transferir à iniciativa privada, o encargo de dispendir dinheiro no intuito de conservá-las e desenvolvê-la, tendo em vista a insuficiência de capital público disponível para ser empregado nessa área. Resulta incompreensível tamanha liberdade conferida a concessionária desse conjunto de ferrovias.

Não obstante, críticas aos valores pelos quais itens do patrimônio público foram repassados a particulares são encontradas em abundância. Entre os críticos do processo de desestatização, Biondi aponta várias de suas imperfeições. Entre elas estão os empréstimos concedidos pelo BNDES para as empresas privadas realizarem os investimentos que eram de

sua responsabilidade fazer, concessão de grandes prazos para o pagamento do pactuado, por parte das empresas compradoras, e juros baixíssimos, como se verifica em trecho de seu livro:

Houve vendas de longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou no caixa do governo, mas o seu valor total já foi incluído, enganosamente, nos resultados divulgados pelo governo. Houve ainda dívidas das empresas privatizadas, e que foram “engolidas” pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos “compradores”. E mais outras despesas que o governo esconde: investimentos antes das privatizações; demissões em massa antes das privatizações; dividendos que o governo deixou de receber, e por aí afora. (BIONDI, 2003, p. 66).

Ainda no que tange ao contratualmente acordado na concessão da Malha Nordeste, um fator primordial não pode ser ignorado: o quanto foi cobrado pela União por essa concessão. Na cláusula quarta do contrato, que dispõe sobre o pagamento, é prenunciado que a concessionária devia pagar 5% do lance vencedor do leilão, o que equivalia a R\$790.000,00 reais. Entretanto, no mesmo documento já constava a informação de que a concedente já havia recebido o montante de R\$ 331.560,00 (ANTT).

No que diz respeito ao restante devido pela arrematante, o débito foi dividido em 108 parcelas trimestrais correspondentes a R\$ 25.000,00 reais, com um período de carência de três anos contados a partir da data do vencimento da primeira parcela (ANTT). Dessa forma, o valor total do leilão, equivalente a R\$ 15.800.000,00 reais, muito baixo por sinal, tendo sido liquidado em dinheiro somente R\$ 331.560,00, ainda foi diluído em demasiados 27 anos, quase o período inteiro da concessão (CAMARGO, 2015).

O preço de entrada pelo qual se vendeu a malha ferroviária, no geral, foi inferior a 20%, podendo as empresas pagar tudo o que deviam em até 30 anos (CAMARGO, 2015). Diante do exposto, é nítida a incoerência existente numa concessão sob esses moldes, quando o Estado precisou de várias décadas para construir o objeto dessa concessão (BIONDI, 2003), dispondo de algo que não lhe pertence e não ocorrendo do modo que melhor preservasse o erário público e atendesse seu interesse.

Para Silveira, a privatização das ferrovias colaborou para o aumento da fragmentação da malha brasileira e a redução de sua extensão. A fim de corroborar sua afirmação, o autor faz alusão ao fato de que as empresas concessionárias e controladoras, frequentemente, pertenciam a ramo diverso de administração e não possuíam experiência na seara ferroviária. Também afirma:

Na realidade, **a intenção do governo era livrar-se da malha nacional**, de seus prejuízos, e favorecer um ramo de iniciativa privada sem experiência na administração em transportes, ou seja, os grandes grupos de investimentos. **Não houve, portanto,**

preocupação com o desenvolvimento nacional. (SILVEIRA, 2006, p. 138). (grifos nossos).

Vale ressaltar que se o governo queria se desfazer de sua rede de ferrovias por sofrer prejuízos com ela, é devido ao fato de que, durante toda a história dessas estradas de ferro, não terem sido feitos os investimentos necessários, conforme bons planejamentos, para que auferisse lucro com essa modalidade de transporte. Não se contentando com uma má-administração quando detinha ela sob seu domínio, a concede por valores pecuniários irrisórios e possibilidades de pagamento ilógicas. Por fim, agride o princípio administrativo da supremacia do interesse público, consistente no seu desprezo em promover o desenvolvimento nacional.

3 AS IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO JUDICIAL CONTRA O DESCARRILAMENTO DA TRANSNORDESTINA

Após a explanação do utópico trajeto que construção a da Ferrovia Transnordestina seguiria, é forçoso voltar o olhar, neste momento, para como a obra está sendo conduzida atualmente. Já que, a fim de verificar se ela está em consonância com o que é proposto pelo princípio do desenvolvimento nacional sustentável, é imprescindível analisar as notícias e dados reveladores, em um primeiro momento, do desrespeito ao consignado em seu projeto de execução.

Mais adiante, tendo sido descoberto o real estado dessa grande obra, haverá condição suficiente para verificar se, quando da revisão judicial de uma opção tomada pela Administração Pública, tida como asseguradora da finalidade licitatória do desenvolvimento nacional de maneira sustentável, haverá insegurança jurídica ou não. Insegurança essa advinda, em alguns casos, de um possível despreparo do magistrado em averiguar no que consiste essa expressão, invadindo, erroneamente, a esfera decisória administrativa, ou ainda, mesmo sendo necessário esse reexame judicial, não decide em conformidade com essa finalidade. Sendo essa averiguação viabilizada, no presente estudo, por meio de ações judiciais ajuizadas contra a ferrovia.

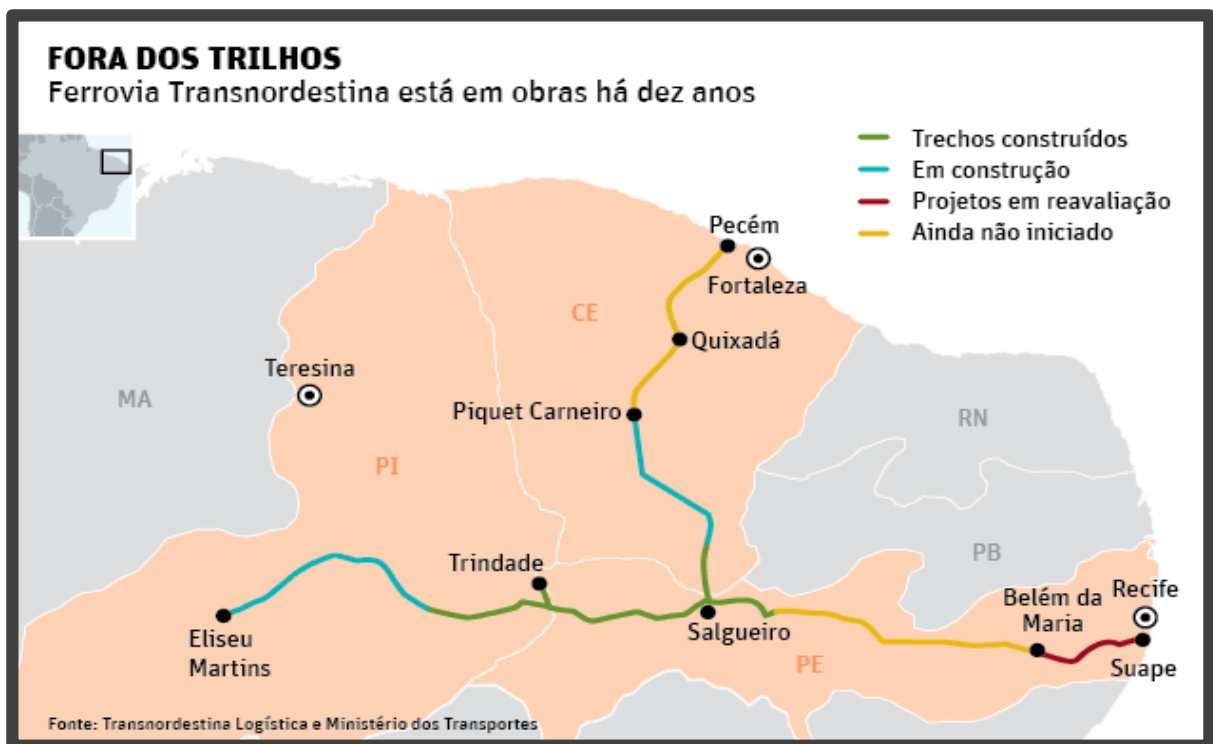
3.1 Panorama atual da Ferrovia

A previsão da conclusão da construção da Ferrovia e sua efetiva operação foi o ano de 2010, três anos após o seu início. Contudo, foi impossível o cumprimento desse prazo inicial, tendo ele sido objeto de sucessivas prorrogações. Essas dilatações não se restringiram somente ao aspecto temporal, pois acompanhado dele vieram acréscimos ao orçamento, por insuficiência de capital e/ou atualização monetária dos valores já previstos. A Transnordestina é classificada como uma ferrovia de classe mundial em razão de possuir uma bitola larga, medindo 1,6 metro. O termo bitola significa a distância entre um trilho e outro, ou seja, a largura da via férrea.

No ano de 2011, já extrapolando o prazo inicialmente previsto, noticiava-se que a operação da ferrovia iria acontecer no começo de 2013, mas até atingir a marca de 25 milhões de bens transportados seriam necessários oito anos a partir do início da operação, que contaria com 56 locomotivas e 2 mil e 300 vagões. Já em 2025, a meta era operar com 4 mil e 300

vagões e 110 locomotivas, o que representa quase o dobro, consoante informações do Ministério dos Transportes (VALOR ECONÔMICO, 2011).

Chegado o ano de 2013, novamente as obras restam inconclusas e há novo acordo entre o governo e a CSN para estender o prazo de entrega, por mais três anos, e aumentar o quantitativo de recursos que seriam necessários. Ainda nesse mesmo ano, o governo repassou R\$ 600.000.000,00 de reais à CSN para serem investidos na Transnordestina (VALOR ECONÔMICO, 2013). Outra medida adotada para tentar solucionar os entraves ao empreendimento, foi a divisão da Malha Nordeste em duas partes, sendo a TLSA responsável por uma, e a Ferrovia Logística S.A (FTL) pela outra (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).



Trechos da Ferrovia Transnordestina conforme situação atual

Saindo um pouco da esfera do desrespeito ao pactuado quanto ao término e concessão de novos aportes financeiros a obra, outro ponto recheado de incongruências é o modo pelo qual propriedades particulares, por onde passarão os trilhos da ferrovia, foram desapropriadas.

Valores ínfimos, como o que foi oferecido a Nelson do Nascimento, de 67 anos, pela União, quantificado em R\$ 5 reais e 39 centavos, configura um verdadeiro abuso a sua dignidade. Tal valor não correspondia nem a um centavo por metro quadrado da sua terra que ia ser desapropriada. Não suficiente esse absurdo, segundo o agricultor piauiense, sua

propriedade foi cortada ao meio, fazendo com que ele não saiba nem se chegará a sua roça, de onde tira o seu sustento (FOLHAPRESS). Na pior das hipóteses, tais quantitativos podem condizer com o real valor da terra, mas realizar uma desapropriação que desconsidere o impacto, a longo prazo, no modo de viver dos sujeitos desapropriados parece, no mínimo, irrazoável.

Adiante, em 2015, ainda estavam sendo feitas tentativas para desobstruir os obstáculos a conclusão da ferrovia, pretendendo que ela esteja pronta em 2017, ultrapassando, mais uma vez, o cronograma que já havia sido dilatado. Obstáculos esses consubstanciados no modo de repasse de recursos públicos a obra, incluindo a questão acerca das desapropriações. Também o custo da obra foi acrescido, perfazendo em 2015 o total de R\$ 9 bilhões de reais, o dobro do que era inicialmente previsto gastar (REVISTA FERROVIÁRIA, 2015).

Imergindo numa crise mais acentuada, o Tribunal de Contas da União (TCU), em maio de 2016, proibiu o repasse de verbas públicas à Transnordestina, alegando que a obra contava com um projeto básico precário e farto financiamento público, estando orçada em R\$ 11,2 bilhões de reais. Essa decisão se deu no bojo do processo 012.179/2016-7, através de uma medida cautelar. A empresa responsável pela ferrovia argumentava, em contrapartida, que 56% de linhas férreas já estavam concluídas, projetando o término para 2018 (REVISTA FERROVIÁRIA, 2016). Todavia, a justificativa apresentada é completamente insatisfatória. Uma obra em que estimavam-se ser suficientes três anos para sua conclusão, e que vem se arrastando por mais de uma década, financiada em boa parte com dinheiro público, é um fiasco nacional sem precedentes, além de lesar o intensivamente o erário público, e por via de consequência o interesse da coletividade.



Trecho da obra inacabado em Missão Velha (CE)

Não obstante, ficou decidido, à época, que esse Tribunal iria realizar uma fiscalização para averiguar indícios de irregularidades cometidas pela Agência Nacional de Transportes (ANTT), que ocasionaram a celebração de contratos para construção e exploração da obra, sem prévio procedimento licitatório. Dois são os casos mencionados para ilustrar essa situação. O primeiro aconteceu em 2005 quando, a ANTT, autorizou a concessionária da Malha Nordeste, a projetar e implementar a “Nova Transnordestina”, construindo, alargando, remodelando e modernizando seus ramais. O problema é que essa agência reguladora deferiu a construção da ferrovia, sem sequer ter existido a aprovação dos projetos do empreendimento e a devida verificação de seus orçamentos serem consistentes ou não (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

Quase uma década depois, essa agência praticou novas irregularidades. Precisamente em 2013, a ANTT autorizou a repartição da concessão da Malha Nordeste em duas partes: a Malha I e a Malha II, com seus respectivos grupos controladores. Sendo assim, criou-se um novo contrato, com novos objetos e com outro concessionário. Porém, esse ato redundou em agressões à legislação pertinente, a partir do momento em que entidades estatais, que não tinham autorização para isso, começaram a integrá-los, sem a existência de prévia licitação, sem estudos de viabilidade econômica e financeira e sem ser examinada pelo TCU. Por fim, o ministro relator do processo, Walton Alencar, asseverou: “esse procedimento não pode ser conduzido de forma tão primária, pois não se pode admitir que, por meios transversos, sem licitação, seja outorgada nova concessão a empresa que já havia demonstrado ser ineficiente, inadequada, e que estava em vias de ter declarada a caducidade de sua concessão”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

Passados pouco mais de um mês, o mesmo ministro que havia decidido pela proibição de novos repasses financeiros à ferrovia, voltou atrás. Aquele momento, aduziu que o sobrestamento da obra possuía externalidades negativas na seara econômica e social, de modo que o interesse público sofreria efetivo prejuízo. Junto a isso, afirmou não existir relevante disparidade entre o cronograma físico e financeiro da obra, indo de encontro ao entendimento do corpo técnico do Tribunal. No entanto, essa decisão causou revolta ao Ministério Público atuante no TCU, fazendo com que esse órgão propusesse um agravo objetivando o reestabelecimento da medida cautelar. Nessa oportunidade, o procurador Júlio Marcelo de Oliveira, declarou que a “Transnordestina é uma das maiores aberrações jurídicas e financeiras cometidas na área de infraestrutura do Brasil” (VALOR ECONÔMICO, 2016).



Obras da Transnordestina próximas aos canais da transposição do Rio São Francisco em Salgueiro (PE)

Se registram também problemas trabalhistas enfrentados pela ferrovia. Um deles é referente às demissões, em específico no Ceará. Cerca de 800 trabalhadores estavam em processo de demissão em razão de, desde novembro de 2015, o governo federal não ter repassado verbas públicas à construtora. Diante disso, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção de Estradas e Obras de Terraplanagem do Ceará (SINTEPAV), ingressou com uma ação trabalhista por danos morais coletivos e, liminarmente, solicitou a suspensão imediata das demissões. Com o acolhimento desse último, foi expedida uma liminar oriunda da 2ª Vara do Trabalho da Região do Cariri suspendendo as demissões, em larga escala, de empregados da Construtora Marquise, que laboravam no trecho Missão Velha – Iguatu, em maio de 2016 (FORÇA SINDICAL, 2016)

Nesse mesmo viés, mas em outra entidade federativa, o diretor do SINTEPAV do Piauí, Edivan Feitosa, falando sobre as obras no estado, afirmou que, nos dias atuais, além de se encontrarem praticamente paradas, somente cento e cinquenta trabalhadores, dos quatro mil que já foram empregados pela obra, continuavam ativos. Contou ainda, que as demissões começaram em outubro de 2015 e prosseguiram até o início de 2016 (SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DA MADEIRA NO ESTADO DA BAHIA). Ou seja, além da demissão de quase quatro mil pessoas, o que provoca forte

impacto econômico na vida de seus familiares, as obras relativas ao trecho que eles trabalhavam, sequer estão prontas.

Há trabalhadores que corroboram outro problema encontrado na implantação da ferrovia: o descuido com a qualidade da obra. Assim, não suficiente o abandono de diversas partes da ferrovia, as que foram concretizadas padecem de uma boa qualidade para poderem ser operadas e não necessitem de posteriores reformas, mas apenas manutenções que se fizerem necessárias. Um desses trabalhadores é Francisco Figueiredo dos Santos, ex-soldador e auxiliar mecânico, que em reportagem sobre a situação atual da ferrovia, fazendo alusão ao trecho Missão Velha – Pecém, ambas situadas no estado do Ceará, afirma: “Quem já trabalhou em ferrovia sabe que primeiro faz a terraplanagem para nivelar. Depois, coloca os dormentes, a brita e os trilhos são o acabamento final. Vão ter que fazer tudo de novo, inclusive porque os trilhos também estão empenados”. Francisco trabalhou em diversas empresas que construíram a Transnordestina, mas está desempregado, pois segundo ele: “O serviço aqui (em Missão Velha) acabou em setembro do ano passado. Tá tudo parado” (JORNAL DO COMÉRCIO, 2016).

Em relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU), produzido em março de 2016, foram apontados erros e irregularidades existentes em todo o desenrolar da obra. Ainda em 2008, o projeto da obra já sofria alterações sem a consequente atualização orçamentária, como também a antiga CFN, apresentava certidão de regularidade fiscal fora do prazo de validade. Dois anos depois, ao ser objeto de fiscalização o trecho entre Missão Velha e Salgueiro, verificou-se que o projeto era deficiente, resultando em desmoronamentos, atraso no cronograma que deveria ser respeitado, juntamente com uma fiscalização imprópria a atingir seus fins, tanto por parte da TLSA como dos órgãos gestores ao exercer seu controle interno (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).

No mesmo ano de 2010, a SUDENE foi fiscalizada e, constatou-se, que ela não possuía o projeto executivo adotado à época pela TLSA, ou seja, não sabia o que nele estava disposto e, em decorrência disso, não podia confrontá-lo com a situação em que se encontrava a obra. Também não havia, no seu quadro de servidores, pessoal suficiente para proceder a verificação dos projetos e fazer as vistorias, e quando realizava a fiscalização necessária, seus métodos eram insuficientes para atingir sua finalidade. A título exemplificativo, o relatório indica existirem relatos de um engenheiro, que percorreu quinhentos e cinquenta quilômetros, em dois dias, para inspecionar tudo o que fora construído no trajeto (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).

Após cinco anos, quando a CGU realizou um levantamento de dados sobre o contrato Nova Transnordestina, ficando assentado que o quantitativo total a ser gasto na ferrovia alcançaria R\$ 11,23 bilhões de reais, sendo R\$ 7,012 bilhões de reais, o numerário limite para utilização de recursos públicos. Ficou também demonstrado que o ritmo em que as obras estão se desenvolvendo não é suficiente para que o empreendimento seja concluído em janeiro de 2017, conforme estabelecido em contrato (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016), apesar de ser sete anos após a primeira previsão de conclusão, e com quase o triplo do orçamento inicialmente previsto. Entretanto, a descrença de que a obra seja concluída, nesse prazo, é inevitável.



Estrutura da ferrovia abandonada no sertão do Piauí após a paralisação das obras

O descaso com a obra revelado pelas diversas ofensas ao erário público e ao interesse da coletividade ganhou notoriedade internacional por meio de documentário produzido pelo jornal americano “The New York Times”. Nesse vídeo jornalístico é contraposto o cenário atual da ferrovia com todas as informações sobre ela divulgadas. Nele também há depoimentos de moradores de Contente, que localiza-se em Paulistana (PI) que não sabem como irão sobreviver em virtude dos impactos negativos nas suas terras, que tornaram-se inférteis, impossibilitando o cultivo de frutas e vegetais destinados a sua subsistência, sem indenização alguma. A

reportagem ainda enfatiza a ansiedade dos moradores da região em serem protagonistas de uma nova história, mas afirma que é mais provável eles serem meros coadjuvantes de mais um fracasso oriundo da junção da inépcia administrativa e da corrupção política (THE NEW YORK TIMES, 2014).

No que tange, ainda, à problemática das desapropriações, junto a não aplicação de medidas mitigadoras para amenizar as perturbações ocasionadas pelo empreendimento, manifestações, como a ocorrida no distrito de José de Alencar (CE), foram organizadas pelo Movimento dos Atingidos pela Ferrovia Transnordestina (MATA). O MATA também listou 12 problemas que irão advir da obra: a) intensa poeira provocada pelo tráfego de veículos pesados; b) destruição das estradas vicinais; c) fuga e perda de animais; d) risco de acidentes e) divisão dos terrenos; f) dificuldades de produção; g) desvalorização das propriedades rurais (maioria minifúndios); h) impedimento de trânsito de animais de um lado para outro das áreas de pastejo; i) risco de inundação; j) quebra de tubulações de água; k) baixo preço pago pelas desapropriações e; l) questões ambientais (DIÁRIO DO NORDESTE, 2015).



Moradores do Distrito de José de Alencar (CE) protestando contra os malefícios que a Transnordestina está causando a suas vidas

A caótica situação das desapropriações se repete em Paulistana e Simões, municípios piauienses cortados pela obra. O lavrador, João José do Carvalho, teve sua propriedade

atravessada pelo empreendimento e não recebeu nenhuma indenização a fim de ressarcir-lo pelos prejuízos que experimentou e experimentará, ainda, quando a ferrovia estiver operando. Lamentando a situação, ele diz: “A ferrovia atravessou a minha roça. Pedi para o pessoal da firma fazer uma barraginha (para armazenar água) no lado em que ficaram os animais, mas não ligaram. Agora, se um dia passar o trem, os meus bichinhos vão morrer de sede, enquanto ele tiver passando” (JORNAL DO COMÉRCIO, 2016).

Voltando a atenção para a cidade de Salgueiro (PE), a situação também não é satisfatória. A fábrica de dormentes, a que se atribuíam produções em larga escala e que se considerava “a maior do mundo”, foi também deixada de lado. Além da fábrica, ocorreu toda uma estruturação, por parte dos empresários do município, para receberem o grande número de trabalhadores que seriam alocados na fábrica, na obra e na operação da ferrovia. Todavia, relatos como o do comerciante José Carlos Silva Saraiva, que via na obra uma oportunidade de prosperidade econômica, se transformou numa verdadeira cilada. Ele afirma:

Comecei servindo três funcionários da Odebrecht. Depois de cinco meses, eram 1,8 mil refeições. Das 11h às 13h, os restaurantes ficavam lotados somente com o pessoal ligado às obras. Aí perdi o pessoal que pagava à vista – que não encontrava lugar – e também o que forneci às empresas, porque até hoje não recebi uma parte. (JORNAL DO COMÉRCIO, 2016).

Segundo o comerciante, o prejuízo foi de R\$ 210.000,00 reais. Foi preciso fechar um restaurante, para alugá-lo a uma rede de farmácias e vender dois imóveis para saldar as dívidas. Somente em 2016, mais de trezentas demissões foram homologadas pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Pesada (SINTEPAV-PE). Para o prefeito de Salgueiro à época, Marcones Libório, a implementação da Transnordestina viabilizaria que a cidade atingisse alto patamar de desenvolvimento (JORNAL DO COMÉRCIO, 2016).

Ante o cenário narrado, embora possa ser uma atitude tardia em face da imensidão de, à primeira vista, prejuízos econômicos e sociais, é estudada a possibilidade da retomada da obra para que a União a licite novamente. Após ordem do atual Ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha, houve uma reunião, no mês de outubro de 2016, com a ANTT, executivos da CSN e secretários de três ministérios. Após esta reunião, restou a expectativa de que com a aprovação da medida provisória, que dispõe sobre a prorrogação e relicitação das concessões de infraestrutura, a obra seja devolvida a União, cabendo a esta indenizar a companhia por todos os investimentos que ela aplicou. Outro fator que pode contribuir para isso é que em novo Termo de Ajustamento de Conduta, ainda seriam precisos R\$ 3 bilhões de reais para a finalização da obra no trecho até Pecém (CE), cabendo a CSN arcar com R\$ 1,4 bilhões, visto

pelo governo como aporte inexecutável para a companhia (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA, 2016).



Os trilhos cobertos por pedras são utilizados como estrada pelos moradores de São José do Belmonte (PE)

3.2 Transnordestina: caminho para um desenvolvimento sustentável ou meio para violação de direitos?

Parte-se, neste momento, para uma análise de dois casos ocorridos no seio da construção da Ferrovia Transnordestina. O primeiro envolve a violação de direitos da comunidade quilombola Contente, localizada no município de Paulistana, no estado do Piauí. Já o segundo, está inserido no contexto de iminente ameaça à integridade de patrimônio histórico e cultural pertencente ao Sítio Carvalho, situado na cidade de Custódia, no estado de Pernambuco. As muitas nuances que ambos os casos possuem permitirá concluir se, propriamente neles, o que se busca com um desenvolvimento nacional de maneira sustentável, foi alcançado e, se no momento do reexame judicial a respeito do que já tinha sido matéria de decisão administrativa,

houve insegurança jurídica ou não. Mas antes de tudo, é preciso uma breve explanação sobre o que é insegurança jurídica e quais seus reflexos no ordenamento e na aplicação do direito, estudando, primeiramente, o princípio da segurança jurídica.

3.2.1 O princípio constitucional basilar do estado democrático de direito: a segurança jurídica

Ao se debruçar sobre a Constituição Federal da República de 1988 o princípio da segurança jurídica é colocado, ainda que não explicitamente, em diversas partes de seu texto, como no artigo 5º, inciso XXXVI, da Lei Maior: “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Tal princípio costuma ser considerado como um dos pilares do Estado Democrático de Direito por garantir segurança e paz nas relações jurídicas (TORRES, 2013).

É por meio da segurança jurídica que os indivíduos têm as suas expectativas preservadas e protegidas de inesperadas mudanças, sendo um instrumento hábil a garantir a previsibilidade da lei e dos que exercem jurisdição, comportamento que é esperado pelas pessoas. A partir ensinamentos de Canotilho, confirma-se a tese de que ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido conectam-se com a segurança jurídica:

Os princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. Estes princípios apontam basicamente para: (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos.

Na concepção de Theodoro Júnior (2006, p. 103) a segurança jurídica pode ser repartida em dois vieses: a) a segurança que deriva da previsibilidade das decisões que serão adotadas pelos órgãos que terão de aplicar as disposições normativas; e b) a segurança que se traduz na estabilidade das relações jurídicas definitivas. Esse autor, em suas lições doutrinárias, afirma ainda que a segurança jurídica é mais do que uma garantia do cidadão frente ao Estado, consubstanciando-se, na verdade, em um direito fundamental do indivíduo de convicção e estabilidade em sociedade.

Diante disso, constata-se o porquê da insegurança jurídica ser algo tão temido. Pois, se o conjunto de regras positivados para reger toda a sociedade, assemelhando-se a um pacto

social, pode ser desrespeitado ou desfeito a qualquer momento, abrem-se precedentes a tiranismo por parte dos detentores do poder, que ficam livres para tomar atitudes conforme seu arbítrio. Com isso, é imperioso o respeito ao que prega o princípio da segurança jurídica, ou seja, a estabilidade e previsibilidade nas relações jurídicas e no direito positivado.

3.2.2 A fiscalização “faz-de-conta” da ferrovia Transnordestina

É sabido que durante a fase de implementação de qualquer obra, externalidades são ocasionadas, e nem sempre elas são benéficas. Quando não é possível evitá-las, imprescindível é a minimização dos danos que foram por ela provocados com a devida reparação. No entanto, ao que parece, não foi o que aconteceu na cidade de Paulistana (PI), na comunidade quilombola Contente.

A comunidade Contente é reconhecida oficialmente como um agrupamento quilombola, tendo pleiteado essa denominação em 2010. Quilombolas são descendentes dos escravos africanos que mantêm suas tradições culturais, religiosas e de subsistência mesmo com o decorrer do tempo. A certificação de comunidades com essa característica é feita pela Fundação Cultural Palmares. Esse processo, para a comunidade Contente, se deu sob o número 01420.003189/2010-94, sendo contabilizadas, à época, 907 pessoas como membros integrantes. Essa fundação foi instituída pelo Governo Federal em 1988 e a sua função é promover e preservar a arte e cultura afro-brasileira, sendo uma entidade vinculada ao Ministério da Cultura. É por meio das certificações que essa instituição emite, que são reconhecidos os direitos dessas comunidades e é possibilitado o acesso delas a programas governamentais (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2016).

A cidade de Paulistana está compreendida no trecho entre os municípios de Trindade (PE) e Eliseu Martins (PI). Conforme o previsto na Resolução 237/97 do CONAMA, qualquer atividade ou empreendimento que possa resultar na degradação do meio ambiente, precisa ser previamente licenciado, pois sem tal ato administrativo resta obstada qualquer ação. Dentre os tipos de licença que podem ser requisitadas, a licença de instalação (LI) é o objeto das controvérsias no caso da comunidade Contente. Essa licença tem por fim analisar os projetos que foram trazidos pelo empreendedor e verificar a compatibilidade com o meio ambiente que está sendo afetado, validando o que foi proposto pelo idealizador do projeto durante a fase de construção (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007).

A licença de instalação tem prazo de validade determinado. O que nela for estabelecido deve ser cumprido, pois trata-se de requisito para posteriores prorrogações e para evitar seu cancelamento ou suspensão. Antes dela, é necessário solicitar ao órgão competente a licença prévia, que determinará as condições para que o projeto seja compatível com a preservação do meio ambiente por ele afetado, verificando a viabilidade do empreendimento, sua localização e as medidas compensatórias que deverão ser adotadas a fim de dirimir os impactos negativos advindos do projeto proposto (TRIBUNAL DE CONTAS, 2007). A licença prévia da Transnordestina, no trecho compreendido entre Trindade (PE) e Eliseu Martins (PI), sob o número 311, foi expedida em março de 2009 (IBAMA, 2016).

Tanto a licença prévia como a de instalação foram expedidas, no caso estudado, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A competência coube a esta autarquia tendo em vista que a construção da Transnordestina tem impactos significativos na região por onde ela passará (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007). Sua primeira licença de instalação foi expedida em agosto de 2009, sob o número 638. O item M desse documento dispunha sobre as ações específicas voltadas as comunidades e famílias atingidas pelas obras por meio das desapropriações, com a respectiva indenização, ou reassentamento, introduzindo as seguintes ações:

- a- além do repasse de informações e esclarecimentos sobre o empreendimento, deverá se preocupar também com um **gerenciamento das reclamações/sugestões apresentadas pela população**, realizando a triagem e verificação dos itens pertinentes e **posterior solução destes problemas**;
- b- inserir nas ações de Comunicação Social, **a realização de reuniões com as famílias atingidas pelas obras** com repasse/discussão de informações sobre as ações e procedimentos específicos do processo de desapropriação/indenização ou reassentamento dessas famílias/proprietários, enfocando:
 - 1- nivelamento e discussão de todo o processo de desapropriação (responsabilidades e fluxogramas das ações de desapropriação);
 - 2- as ações de comunicação social devem ser **adequadas as diferentes características culturais, incluindo possíveis Populações Tradicionais/Comunidades quilombolas**;
 - 3- **possibilidades de negociação existentes para os proprietários a serem desapropriados**, principalmente quanto à construção de moradias, benfeitorias e açudes/barreiros atingidos;
 - 4- formas de apoio disponibilizado pelo empreendedor às famílias desapropriadas;
 - 5- estas reuniões comunitárias com as famílias a serem desapropriadas nesse programas de Comunicação Social dever ocorrer concomitantemente às ações do Programa de Negociação e Desapropriação. (IBAMA, Licença de Instalação nº 638/2009, 2016). (grifos nossos).

De antemão, sem ainda adentrar nas circunstâncias em que se encontram as outras licenças de instalação, como também detalhar as dificuldades pelas quais estão passando a comunidade quilombola frente as interferências negativas oriundas da ferrovia, é possível fazer

alguns apontamentos. Um deles é que, a idealização de um gerenciamento de reclamações ou sugestões feitas pelos habitantes da região é uma meta bem distante do que aconteceu e ainda acontece. Apesar da veiculação se dar por fontes não oficiais, já que não é nenhum um pouco interessante o governo divulgar as falhas gritantes que ele mesmo cometeu, ou em sua omissão permitiu, são várias as notícias de moradores que não sabem como adequarão seu modo de viver com a linha férrea cortando sua propriedade, impossibilitando que possa levar seus animais ao pasto ou em busca de água (DIÁRIO DO NORDESTE, 2015).

Não se pode olvidar das supracitadas desapropriações, oferecidas em valores insignificantes, ou da deterioração da qualidade do solo e dos danos aos imóveis de quem mora no entorno da obra. No caso do agrupamento quilombola em Contente, a situação é ainda mais grave, já que em razão da peculiaridade de seus habitantes, o tratamento as questões a ela atinentes deveria ser diferenciado de forma a garantir um tratamento isonômico aqueles que há séculos têm seus direitos negados, sendo ainda hoje escravos de preconceitos e violência a sua raça. Não obstante, agressões a pessoas pertencentes a comunidades como essa, atingem fatalmente a cultura brasileira, que é essencialmente influenciada pelos costumes africanos e por sua genética. Tamanha é a imprescindibilidade de uma maior atenção a essa temática, que o próprio texto da licença faz remissão a adequação dos atos de comunicação social as características de populações tradicionais ou comunidades quilombolas.

No intuito de corroborar as alegações acima feitas, dois depoimentos de produtores rurais de Iguatu (CE) têm função primordial na elucidação dessa trágica realidade dos que, ao contrário do que se pensa, não estão sendo, de modo algum, beneficiados pela construção da ferrovia. Francisco Angélico Filho afirma que: "Nós nos sentimos muito prejudicados porque o valor da indenização foi irrisório e não vamos poder trabalhar as terras que ficaram divididas, sem acesso às fontes de água e sem poder fazer a irrigação". Já Pedro Alves do Carmo consigna: "Muitos foram prejudicados com essa obra do governo Federal, que não ouviu os agricultores, que não terão condições de levar o gado para beber água na roça e no curral com um paredão cortando as propriedades" (DIÁRIO DO NORDESTE, 2015).

Constata-se também, sem muita dificuldade, o descumprimento do Programa de Negociação e Desapropriação, disposto na licença de instalação 638/2009, inclusive pela não implementação das medidas compensatórias que eram de responsabilidade exclusiva do empreendedor, no caso a TLSA. Entre elas: [...] b- verificação do comprometimento ou não da sustentabilidade econômica da propriedade em caso de desapropriação parcial (inviabilização econômica da propriedade). Exemplo disso, é a questão, já mencionada, no que concerne ao

comprometimento da movimentação diária das criações de gado rumo às áreas de pasto e/ou curral, devido a desapropriação dessas áreas, como também a infertilidade causada ao solo próximo a obra. Tudo isso também afronta o subitem “d”, localizado no item “O”, que prevê o reassentamento de famílias, que tenham sua subsistência comprometida ou a inviabilização econômica da propriedade fruto do ato da desapropriação, para áreas com melhores condições (IBAMA, 2016).

No ano de 2013, o IBAMA confeccionou um parecer técnico sobre o atendimento ou não do que havia sido estabelecido na licença de instalação. No tocante ao Programa de Comunicação Social, percebeu-se que este possuía algumas falhas, considerando-o parcialmente implantado. Esse fato restou assentado devido ao aumento do registro de reclamações referentes a desapropriações, como também em relação às adversidades produzidas pela obra. Em relação as desapropriações, o relatório destaca que a TLSA, apesar de não ser a responsável pelo processo, que fica a cargo do DNIT, deveria estudar e implementar medidas minimizadoras das externalidades negativas sofridas pelos habitantes (IBAMA, 2016).

No âmbito do Programa de Negociação e Desapropriação, este foi considerado como não implantado, pois foram verificados problemas em vistoria técnica do Ministério dos Transportes, consubstanciados em, por exemplo: desapropriação sem indenização e interceptação de propriedades sem prévia desapropriação. O Programa de Apoio às Famílias Atingidas, constituído pelo curso de capacitação “Convivência com o semiárido”, por sua vez, estava, ainda, em fase de elaboração, o que foi considerado inadmissível pela equipe técnica avaliadora. Situação distinta foi a apresentada pelo Programa de Verificação das Interferências e Apoio às Populações Tradicionais, que foi considerado em processo de implantação no parecer técnico. Para corroborar essa alegação, é aduzido, nesse documento, que existiu uma reunião com os moradores da comunidade Contente, além de ter sido firmado um Termo de Compromisso com a Fundação Cultural Palmares, no intuito de estabelecer medidas de mitigação e de compensação dos impactos suportados pela comunidade remanescente de quilombolas. Por fim, a equipe técnica entendeu não ser possível a renovação da LI (IBAMA, 2016).

Mais adiante, em janeiro de 2014, outro parecer técnico é elaborado por essa autarquia a fim de verificar se as condicionantes, da LI supracitada, haviam sido atendidas. No entanto, foi entendido, novamente, que pela impossibilidade de renovação das licenças ambientais emitidas para a ferrovia, até que fossem sanadas as irregularidades que o empreendedor estava cometendo. Nesse ínterim, a Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), de número

368/2009, concedida para o trecho de Eliseu Martins (PI) a Trindade (PE) já se encontrava vencida desde agosto de 2013. Também já havia sido instaurado um Inquérito Civil a partir da representação formulada pela Associação da Comunidade Quilombola de Contente, sob o número 1.26.003.000134/2008-14, objetivando apurar possíveis danos ambientais em decorrência da implantação da ferrovia (IBAMA, 2016).

É perceptível, diante dos descumprimentos as determinações do IBAMA, como também ao que a própria TLSA havia se comprometido a fazer, que a obra decaía continuamente. Decadência que se externalizava nos cronogramas atrasados, na necessidade contínua de mais recursos, em canteiros de obras abandonados e afronta a direitos de pessoas hipossuficientes frente ao poderio das imposições da responsável pela obra. Resta incompreensível o porquê de, mesmo havendo pareceres técnicos, por pessoas capacitadas para essa atividade avaliativa, não ter havido nenhuma interferência estatal a fim de resguardar o interesse público, consubstanciado tanto nos interesses individuais dos moradores atingidos pela obra, como também a toda coletividade que é comprometida com agressões ao meio ambiente, questão de incolumidade pública.

Doravante, em fevereiro de 2014, outro parecer opinou pela não renovação da licença ambiental de instalação, ratificando o que foi concluído no parecer técnico 175/2014 da Coordenação de Transportes (COTRA) do IBAMA. Por fim, o parecer mais recente, confeccionado em fevereiro de 2015, entendeu que as considerações feitas em pareceres anteriores permanecem válidas, ou seja, ainda permanece a impossibilidade da renovação da LI 638/2009 e da ASV 368/2009, alegando que o empreendedor não comprovou a implantação dos programas ambientais destinados a minimizar os impactos oriundos da obra, e considerando a necessidade de serem suspensas a obra no referido trecho (IBAMA, 2016). Entretanto, nunca houve a paralisação da obra por conta dessas diversas manifestações contrárias a não renovação da licença de instalação, mas pela péssima gerência dos recursos que nela foram empregados.

3.3 O descontentamento da comunidade quilombola Contente

Voltando ao caso da comunidade quilombola Contente, a associação que a representa, denunciou ao Ministério Público Federal (MPF) o recebimento de indenizações em razão das desapropriações de seus imóveis, com avarias provocadas pelas obras, compreendidas em valores ínfimos, oscilando entre R\$ 5,00 e R\$ 800,00 reais, como também o início das obras sem ter havido uma consulta prévia aos habitantes da comunidade, além da presença de

funcionários da empresa responsável pela construção da ferrovia no trecho Eliseu Martins (PI) – Trindade (PE), sem autorização dos integrantes de Contente, em horários inoportunos (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2016).

Em consulta realizada a comunidade em 21 de junho de 2012, a Fundação Cultural Palmares verificou: a) a destruição de favelas; b) deslocamento forçado de animais; c) restrição à movimentação dos animais; d) obstrução de passagens; e) prejuízos a apicultura, principal meio de subsistência do agrupamento; f) interferência nas manifestações culturais da comunidade; g) rachaduras nas casas; e h) atenção redobrada das mães (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

Frente a essas constatações, a Fundação Cultural Palmares e a TLSA firmaram, em dezembro de 2012, um Termo de Compromisso Ambiental (TCA), buscando a efetivação de medidas compensatórias/ mitigatórias dos impactos fruto da construção e funcionamento da Transnordestina, que previa: a) no prazo de 18 meses, medidas de controle e mitigação de impactos; elaborar e implementar, no mesmo prazo, programas de mitigação e compensação de prejuízos relativos à produção econômica da comunidade e dos impactos sobre bens e serviços públicos oferecidos à comunidade; b) elaborar e implementar programas de mitigação dos riscos provenientes da implantação do empreendimento e de interferência da atividade nas manifestações culturais da comunidade; c) apresentar proposta referente à compensação de perda de parte ou totalidade do território quilombola; e d) bem como “outras medidas relacionadas à atividade ou empreendimento que possam impactar o território quilombola” (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).



Casas da comunidade quilombola derrubadas após as obras (página anterior)

Ocorre que, segundo o MPF na Ação Civil Pública (ACP) por ele proposta, a TLSA e o IBAMA, réus no processo, descumpriram o TCA acima referido, o que, no entanto, não impediu a renovação da licença de instalação. Não obstante, em 2015, houve um parecer opinando pela suspensão da obra, mas segundo a instituição, o IBAMA não adotou as providências necessárias para que isso fosse efetivado, resultando na prorrogação automática da licença de instalação, conforme previsão no §4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011. Para o autor da ação, o Procurador da República Marco Aurélio Adão, a inércia da referida autarquia em suspender as obras, constitui ato omissivo ilícito devido a prestação ineficiente do seu poder de polícia ambiental, alegando: “Permitir a prorrogação automática resulta em evidente violação ao princípio de prevenção ambiental, bem como majora os impactos ambientais negativos para a Comunidade Quilombola de Contente” (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2016).

O Portal da Transparência do MPF permite consultas aos processos dessa Instituição, dando-lhes publicidade. É por meio dele que dois despachos, incluindo o inteiro teor da decisão a respeito do pedido de concessão de liminar da suspensão das obras, prolatada no final de 2016, podem ser consultados pela população. No primeiro despacho, feito em maio de 2016, na Vara Única da Subseção Judiciária de São Raimundo Nonato (PI), o juiz não concedeu a liminar, a fim de suspender os efeitos da LI 638/2009, expedida pelo IBAMA, bem como paralisar as obras no trecho entre Trindade (PE) e Eliseu Martins (PI). O magistrado entendeu ser necessária, antes de apreciar o pedido da liminar, uma prévia audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, no prazo de 72 horas, porque em processos como ACP ou mandado de segurança coletivo, os efeitos da liminar transcendem interesses individuais e suas consequências são, ao menos em tese, mais graves do que as presentes em decisões de processos individuais. A decisão amparou-se legalmente no artigo 2º da Lei nº 8.437/92 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

Em relação ao segundo, também sob a número 0001635-08.2016.4.01.4004, determinou-se a inspeção judicial de Contente, em vinte e dois de setembro de 2016, já que a audiência de conciliação, realizada após o cumprimento do disposto no artigo 2º da Lei nº 8.437/92, restou infrutífera. Além disso, foi determinada a inclusão da União e da Fundação Cultural Palmares no pólo passivo da presente demanda. Contudo, o magistrado salientou a imprescindibilidade de não se esquecer da proteção constitucional conferida aos remanescentes da comunidade dos quilombos, minoria étnica vulnerável, em consonância com o que reza o artigo 215 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 68 constante no Atos das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADCT) (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

A decisão definitiva sobre a questão da suspensão ou não da LI 638/2009 foi prolatada em dezembro de 2016, após a realização da inspeção judicial na Comunidade Contente que permitiu ao juiz do caso constatar a grave extensão dos danos causados a ela e a outra comunidade quilombola conhecida pela denominação “Barro Vermelho”. Urge destacar que a Ação Civil Pública, em que se deu essa decisão, adveio do conjunto de fatos apurados nos Inquérito Civil MPF/PR/PI nº 1.27.001.000071/2010-83 instaurado por meio de representação formulada pela Associação da Comunidade Quilombola de Contente, que relatou ofensa a vários direitos da comunidade nos trechos de Eliseu Martins/PI – Trindade/PE pelas obras da Transnordestina (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

Sendo assim, aglutinando o inadimplemento das obrigações previstas no TCA, por parte da TLSA, com a existência de mais de um parecer contrário à renovação da referida LI do corpo técnico do IBAMA, apesar de a referida autarquia ter desconsiderado esses pronunciamentos, o magistrado responsável pelo julgamento da ACP em questão, entendeu necessária a suspensão da LI, contrariando decisão do IBAMA que havia permitido a renovação desse documento. Em sua fundamentação decisória o magistrado utilizou as conclusões apontadas pelo parecer técnico do IBAMA:

A continuidade das obras da ferrovia, sem a devida gestão ambiental e implantação efetiva dos programas ambientais, novamente não comprovadas pelo empreendedor, **é fator de agravamento dos conflitos e impactos gerados pelo empreendimento. Destaca-se que a não mitigação dos impactos ambientais é problema identificado por equipe dessa coordenação desde o ano de 2011, verificado pela ausência de relatórios de implantação dos programas ambientais, inadequação das ações adotadas na implantação do PBA e vistorias técnicas documentadas por meio de relatórios.** Neste contexto, a empresa vem repetidamente atrasando ou não atendendo sua obrigação de apresentar semestralmente documentos comprobatórios de execução dos programas ambientais exigidos por esse IBAMA, podendo ocasionar a ocorrência de impactos previstos ou não previstos no processo de licenciamento ambiental sem que sejam realizados os devidos monitoramentos e intervenções necessárias para sua mitigação ou correção. Sobre o meio socioeconômico, os impactos foram identificados nos Relatórios de Gestão Ambiental e Implementação de Programas Socioambientais, encaminhados até o ano de 2012, no PBA Revisto na Proposta de Mosaico Territorial (ambos documentos de fevereiro de 2014) e no próprio Mosaico. São problemas como a desapropriação, valores irrisórios e ausência de pagamentos, danos das obras sobre benfeitorias e propriedades, entre outros discutidos acima. Além disso, a solicitação de apresentação e execução do projeto de plantio compensatório é objeto de acompanhamento constante por parte da equipe técnica, conforme exposto na Nota Técnica nº 111/2012/COTRA/CGTMO/DILIG, NOT. TC. 007139/2013 COTRA IBAMA, PAR. 006414/2013 COTRA IBAMA, PAR. 000175/2014 COTRA/IBAMA, PAR. 006619/2014 COTRA/IBAMA, e foi reiteradamente negligenciada por parte do empreendedor, visto que tal exigência não foi atendida. Cabe ressaltar que a referida ASV tem como data de emissão em 13/08/2009, tendo se passado portanto mais de 5 anos desde sua emissão, tempo mais do que hábil para o atendimento da obrigação legal de realizar o plantio. Considerando

o exposto, **esta equipe entende não ser possível renovar a Licença de Instalação e a Autorização de Supressão de Vegetação, devendo ser suspensas as obras no trecho em questão.** (grifos nossos). (TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

Não obstante, fundamentou tal decisão nos artigos 3º, 4º, 6º, 7º, 13, 14 e 15 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004, por se tratar de uma comunidade quilombola, a qual se distingue, devido as suas condições sociais, culturais e econômicas, de outros setores da coletividade nacional. Doravante, faz uso também dos artigos 215, §1º e 216, §6º da Carta Magna de 1988 por possuírem em seu bojo disposições sobre a cultura afro-brasileira e reminiscências históricas dos quilombos, considerando, ainda, que o desenvolvimento econômico não pode se sobrepor aos direitos fundamentais das diversas famílias atingidas. Não suficiente, destaca que, se se estivesse atendendo o que prega o desenvolvimento nacional sustentável, composto de várias acepções, situações como essa não seriam realidade (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

Adiante, o magistrado ratifica a ausência de consulta livre, prévia e informada as populações tradicionais em questão, arguindo, embasado em precedente oriundo do mesmo Tribunal, que esse fato levaria à nulidade do procedimento administrativo para a implantação das linhas férreas no trecho referido na LI nº 638/2009. A razão da imprescindibilidade da consulta as comunidades tradicionais, ou outros grupos minoritários, sobre as decisões tomadas no seio de empreendimentos como a Transnordestina, reside nas mudanças que podem ser provocadas em sua cultura e no seu modo de viver, devendo sempre serem realizadas antes de qualquer decisão administrativa, a fim de que os sujeitos consultados influenciem nas deliberações feitas por órgãos oficiais (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2016).

Desse modo, confrontando todo o contexto apresentado pela construção da Ferrovia Transnordestina, incluindo os pareceres técnicos, juntamente com os dados, notícias, decisões judiciais e depoimentos de pessoas que estão incluídas na zona de abrangência da obra, constata-se que grande parte, se não a totalidade, do que foi divulgado pelos responsáveis pela obra, como também pelo governo, e no RIMA desse empreendimento, que a concretização da “Redenção do Nordeste” não passou de uma verdadeira propaganda enganosa, ludibriando a todos. Na questão da comunidade quilombola Contente, os efeitos são ainda mais deletérios, pois são afrodescendentes, sujeitos a atos discriminatórios quanto a sua raça e costumes,

subvalorizados e marginalizados pela sociedade que não reconhece seus direitos fruto da sua dignidade humana.

3.4 A inabalável fé do Sítio Carvalho

Voltando o olhar para o estado de Pernambuco, ainda no contexto da implementação da Ferrovia Transnordestina, buscou-se, novamente, a via jurisdicional como meio apto a resguardar patrimônio histórico e cultural ameaçado de destruição por essa construção ferroviária. Esse caso guarda algumas semelhanças com o acima estudado, pois nele também há uma comunidade quilombola envolvida, o Sítio Carvalho, mas a principal diferença entre ambos encontra-se no fato de que essa última não experimentou tantos prejuízos no seu modo de viver como a comunidade Contente.

O Sítio Carvalho é localizado no município de Custódia (PE). Seu processo de certificação, sob o número 01420.000885/2007-43, iniciou em 17 de abril de 2007, sendo considerada, atualmente, uma comunidade quilombola certificada, identificada nos quadros da Fundação Cultural Palmares pelo número 985 (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2016). Em sua área territorial foi construída, no século XIX, uma igreja que, até os dias presentes, é utilizada em festividades e cultos religiosos pela comunidade, a Igreja de São Luiz Gonzaga. Sua importância histórica é tão expressiva que ela está em processo de tombamento, sob o número 1619, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), responsável por preservar o patrimônio cultural brasileiro, desde o ano de 2010, visando tutelar a edificação e o acervo nela presentes (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016).



Igreja de São Luiz Gonzaga na comunidade quilombola Sítio dos Carvalho

Ante o risco a integridade dessa igreja, o MPF, localizado em Serra Talhada (PE), no ano de 2010, expediu uma recomendação para que as obras, ao entorno dela, fossem suspensas e se procedesse a elaboração de um novo trajeto das linhas férreas que mantivesse ileso o templo religioso, já que no original haveria a sua destruição. Adiante, a notícia de iminente demolição deste último, para que fosse possível a passagem dos trilhos da Transnordestina, ensejou, novamente, a atuação daquela instituição que instaurou um procedimento administrativo de nº 1.26.003.000064/2010-07, sendo, posteriormente, convertido em Inquérito Civil Público para que fosse apurada tal informação (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2011).

Em 2011, foi ajuizada, pelo MPF, uma Ação Civil Pública, de número 0000494-20.2011.4.05.8303, que objetivava a suspensão temporária da construção da Transnordestina no município de Custódia a fim de proteger o templo, patrimônio quilombola da comunidade do Sítio Carvalho. Essa paralisação perduraria até que se procedesse a estudos técnicos, antropológicos e históricos na localidade. Entretanto, a Justiça de primeira instância deferiu, em sede de liminar, parcialmente o pedido, limitando a suspensão da obra a um trecho de 1000 metros, 500 metros para leste e 500 metros para oeste, medidos a partir da Igreja de São Luiz

Gonzaga, até que fosse avaliado, por perícia científica, um novo traçado da ferrovia que a desviasse (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2013).

Nesse diapasão, foi determinado o tombamento provisório do complexo da Igreja de São Luiz Gonzaga em decisão advinda da 18ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco. Segundo o magistrado que deferiu o tombamento, Marcelo Honorato:

O Poder Executivo não possui o monopólio da proteção ao patrimônio histórico, quer material ou imaterial, de forma que **pode o Poder Judiciário efetivar o tombamento provisório (em sede de decisão incidental) ou definitivo (em sentença de mérito) de determinado bem**, de modo a cumprir com os reclamos protetivos da cultura nacional. (grifos nossos).

Nessa ACP são réus a TLSA, o DNIT, o IBAMA e a União (JUSTIÇA FEDERAL EM PERNAMBUCO, 2012).

Insatisfeito com essa resposta judicial, o MPF recorreu ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) pleiteando a suspensão das obras em trecho maior ao que fora determinado pelo juiz singular, pois acreditava que este não havia considerado o princípio da precaução quanto à preservação da igreja e seus arredores (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012). Esse princípio, pertencente ao direito ambiental, reza que a falta de uma certeza científica formal aliada a existência de um risco de dano grave ou irreparável demanda a execução de medidas que possam prever este dano (GOLDIM, 2002).

A Advocacia Geral da União (AGU), por sua vez, alegou que o perímetro definido na decisão monocrática não era temerário, visto que estava em consonância com o que foi constatado em inspeção judicial realizada em 6 de agosto de 2012, não sendo produto de alguma dedução infundada. Não suficiente, argumentou, ainda, que junto a demarcação do perímetro, foi determinado que a União adotasse medidas mitigatórias e compensatórias, indicadas em parecer técnico do próprio MPF, das externalidades negativas advindas da sua atividade na região, entre elas: a) a construção de passagens para veículos e pedestres sobre os trilhos; b) redução da velocidade dos trens em áreas povoadas; c) monitoramento rigoroso e ininterrupto da edificação e; d) instituição de um programa de manutenção e conservação do conjunto arquitetônico (REVISTA DE LOGÍSTICA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2013).

Frente ao conjunto das alegações feitas pela AGU, o TRF da 5ª Região, negou provimento ao recurso interposto pelo MPF, afirmando que o juiz de primeiro grau havia sentenciado com equilíbrio sobre a atuação da Administração Pública, não obstando o prosseguimento de obra em todo o município, fundamental para a estrutura ferroviária do país

e, concomitantemente, tutelando o patrimônio material e imaterial consubstanciados na Igreja de São Luiz Gonzaga (REVISTA DE LOGÍSTICA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2013).

Não obstante, foi ajuizada também uma ação de improbidade administrativa, sob o número 0000209-56.2013.4.05.8303, contra o ex-presidente do IBAMA, Roberto Messias Franco, e os diretores da TLSA, Edison Pinto Coelho e Tufi Daher Filho. Para o MPF, houve omissão quanto à preservação do patrimônio cultural, com sérias consequências ao erário e desrespeito aos princípios da Administração Pública. Consta nessa ação que o EIA exposto pela TLSA não continha medidas que prevenissem ou minimizassem o prejuízo causado ao templo da comunidade quilombola. Já em relação ao ex-presidente do IBAMA, este não teria atendido a imposição do IPHAN e da Fundação Cultural Palmares ao expedir uma LI para o trecho Salgueiro – Suape (PE) sem a realização de estudos complementares na região do Sítio Carvalho.

Em sua defesa, os diretores da TLSA arguíram a ilegitimidade de constarem como réus na ação, considerando a impossibilidade de serem responsabilizados pelo relatado no processo. No que diz respeito ao ex-presidente do IBAMA, a AGU sustentou que durante a concessão de licença prévia a Fundação Cultural Palmares, o IPHAN e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foram instados a manifestarem-se sobre o prosseguimento do processo. Doravante, ventilaram que a referida licença previa condicionante dirigida ao cumprimento das recomendações daquela Fundação, que objetivava a celebração de termo de compromisso pela TLSA para realizar estudos complementares e minuciosos junto às comunidades quilombolas presentes no perímetro da ferrovia, sendo o Sítio Carvalho uma delas (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

A procuradora da AGU, responsável pela defesa, aduziu, ainda, que o interesse em preservar a igreja sob a justificativa de concebê-la como patrimônio histórico nacional, ocorreu depois da concessão da LI referente ao trecho Salgueiro – Suape (PE), época em que não havia nenhum registro de proteção formal sobre ela. Apenas em 2010 é que foi iniciado o processo de tombamento da igreja. Ante a esse conjunto de teses defensivas, a Justiça reconheceu que não haviam elementos suficientes para o recebimento da ação de improbidade administrativa, tendo em vista que o MPF fez alegações genéricas e insuficientes ao prosseguimento do pedido (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

Forçosa é a conclusão, apoiada no comportamento do Judiciário ao apreciar os acontecimentos em Conteúdo e em Custódia acima analisados, pela inexistência de insegurança jurídica decorrente da atuação de seus representantes. O modo como se deu essas prestações

jurisdicionais salvaguardou direitos de indivíduos hipossuficientes, solucionando controvérsias com base em dispositivos legais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previsão do princípio do desenvolvimento nacional sustentável na Lei 8.666/93, em seu artigo 3º, como uma das finalidades a serem atingidas pelo procedimento licitatório, já não era sem tempo. A visão de que o desenvolvimento é irreconciliável com a manutenção de um meio ambiente sadio, preservando suas características e toda forma de vida que ele abarca, é um pensamento completamente ultrapassado.

Esse princípio, paulatinamente, vem tomando proporções maiores, pois a incolumidade pública, até a própria perpetuação da espécie humana, depende fortemente das condições em que se encontram o meio que está sendo habitado. Apesar de consistir numa celeuma entre os doutrinadores da área, procurando defini-lo corretamente, conclui-se que o seu objetivo é tutelar o meio ambiente, no intuito de assegurar a existência das futuras gerações. Um meio ambiente ecologicamente comprometido, danificado, repercute diretamente na qualidade de vida da pessoa humana que não está dissociada da imperiosa necessidade de preservação do bioma mundial.

O governo brasileiro há muito tempo vinha dando sinais de que não estava conseguindo implementar um sistema de linhas férreas para realizar o transporte de cargas e pessoas de maneira mais barata, considerando as dimensões continentais que o Brasil possui. Desse modo, repartiu sua malha ferroviária em trechos e os concedeu a iniciativa privada por meio do instituto administrativo das concessões. A Malha Nordeste, primeiramente concedida a CFN, está subdividida em duas partes, cabendo a TLSA, ampliar e modernizar a parte que lhe cabe. Um dos seus projetos é a Ferrovia Transnordestina.

Essa ferrovia era a esperança de uma conexão entre pontos distante na região Nordeste, escoando o que é produzido de modo mais barato e propiciando a tais produtos maior competitividade frente ao mercado nacional e internacional. Além disso, por meio da construção dessas vias férreas, vários empregos seriam gerados, contribuindo para o desenvolvimento, não apenas econômico, dessa região carente.

Contudo, o que se constatou foram vários abusos a direitos daqueles que deveriam ser os maiores beneficiados por essa gigantesca obra. Além disso, vários trechos de obras foram abandonados e outros encontram-se paralisados. A conclusão da obra parece cada vez mais uma realidade distante, na qual em dez anos, pouco mais da metade foi concluída. Cenário totalmente distinto da primeira previsão de término feita, constando que a obra findaria em 2010.

Dentre os diversos casos de irregularidades, até ilegalidades, praticadas pela TLSA, para o presente trabalho, em virtude do tipo de afronta a direitos ocorrida, escolheu-se o caso da comunidade quilombola Contente, no Piauí, e do Sítio Carvalho, em Pernambuco. Nessas ocasiões, direitos que a responsável pela obra deveria ter garantido, específicos pela condição ostentada por essa comunidade, foram ignorados. Não suficiente, no que se refere à comunidade piauiense, apesar da autarquia encarregada de fiscalizar tais questões, o IBAMA, ter cobrado a adoção de medidas compensatórias pelos danos advindos da obra, junto a recomendação de suas equipes especializadas, via pareceres técnicos, que esta fosse suspensa, nenhuma providência foi tomada para obstar as agressões a direitos da comunidade Contente.

Vale ressaltar que os integrantes desse agrupamento não integram uma classe econômica sequer média, pois seu principal meio de subsistir é a apicultura aliado em razão da carência da região onde habitam. Desse modo, resta inconcebível que tenham sido necessários quase dez anos de arbitrariedades para que houvesse alguma resposta estatal a tudo o que foi narrado.

Por conseguinte, não restando outra saída a associação representante dessa comunidade, foi feita uma denúncia toda a situação ao MPF do Piauí, que ingressou com uma ação civil pública contra a TLSA e o IBAMA. Os despachos referentes a concessão de liminar requerida nessa ACP e sua consequente decisão encontram-se disponíveis. Eles demonstram zelo, por parte do Judiciário, ao procurar coletar o maior lastro probatório possível antes de decidir pela suspensão dos trechos da obra que passa pela comunidade quilombola referida.

A obra de implementação da Transnordestina é uma verdadeira aberração frente aos princípios administrativos, como eficiência, moralidade, legalidade e indisponibilidade do interesse público. É incompreensível que a União, a quem cabe fiscalizar, nos procedimentos de concessão de seus serviços, o concedente, tenha permanecido inerte mesmo com tantas demonstrações da ingerência e incapacidade da concedente TLSA de efetivar o projeto de construção da ferrovia. Como pôde a União permitir que o erário público, responsável por mais da metade dos investimentos feitos na obra, sofresse tamanho prejuízo decorrentes de diversos atrasos e ajustes no orçamento?

Fica claro que os princípios administrativos pertinentes nos casos estudados, foram desconsiderados, como também descumprida a finalidade legal do desenvolvimento nacional sustentável. Este último nunca se configurará em empreendimentos que afrontem o meio ambiente, junto a aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos. Não se pode olvidar também dos princípios ambientais, entre eles o da prevenção, que foi relativizado.

A ingerência por parte da TLSA quanto do Estado é escandalizadora no atual estágio de estado democrático de direito que vivemos. Nossos governantes, inertes, inaptos e sedentos por dinheiro e poder, esquecem de seu dever para com toda a sociedade. O maior problema disso tudo é não são eles que arcarão com os prejuízos milionários, talvez até bilionários, que os cofres públicos sofreram, com o péssimo aporte de recursos públicos, numa ferrovia que apenas trouxe mais sofrimento a um povo já castigado desde a sua origem, forçados a arranjar qualquer saída que seja para sobreviverem a mais um fracasso do Poder Público. Povo que foi iludido, enganado e abandonado por uma péssima Administração Pública que deveria gerir a sociedade e tutelar, acima de tudo, seus direitos e seu bem-estar.

É inadmissível representantes do povo, por estes eleitos, fazendo opções voltadas ao atendimento de seus interesses, dos interesses de quem lhes convém, ou não assumindo seu posto de garantidor do interesse público. Esse comportamento é totalmente incompatível com o desenvolvimento nacional, seja ele sustentável ou não, na sociedade. Ignorar essa realidade é completamente desarrazoado e, em países desenvolvidos, há tempos seus governantes primam pela qualidade no que a Administração Pública executa e pelo que ela é responsável, punindo os que não agem de tal maneira.

No tocante à revisão judicial que está sendo feita das opções administrativas referentes ao trecho entre Trindade (PE) e Eliseu Martins (PI) e no município de Custódia (PE), conclui-se pela inexistência de insegurança jurídica provocada por tal ato. Tendo em vista que, não podendo o Judiciário se furtar de conhecer demandas como essa, seguindo o trâmite adequado a tal situação. Em relação à ACP, envolvendo o caso da comunidade Contente, os próprios pareceres técnicos do IBAMA opinavam pela não renovação da licença de instalação, e o último que foi produzido em 2015, pela suspensão das obras.

No que diz respeito à ACP proposta pelo MPF em defesa dos direitos dos habitantes do Sítio Carvalho, é notável a prudência do juiz ao delimitar, em sua decisão, a suspensão da construção da Transnordestina a uma área necessária à proteção das prerrogativas dos moradores dessa localidade, sendo uma delas permanecer com o símbolo de sua religiosidade intacto, junto a minimização dos efeitos adversos desse pronunciamento judicial, permitindo o prosseguimento dessa obra importantíssima para o crescimento da região. Desse modo, agiu, apenas, remediando uma conduta ilegal da Administração.

Portanto, a conclusão que pode ser tomada, frente a análise dos casos constantes neste trabalho, é que o Judiciário não está invadindo esfera decisória administrativa alguma, como

também não gerou insegurança jurídica pois ateu-se ao que está disposto na legislação correspondente e não afrontou o restante do que é pregado pelo princípio da segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 2.926**. Palácio do Rio de Janeiro, 14 de maio de 1862. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida Provisória n. 495/2010 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822141&filename=PPR+1+MPV49510+%3D%3E+MPV+495/2010>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300**. Brasília, 21 de novembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12300-86.htm>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666**. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2016.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Contrato de concessão celebrado entre a União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres, e Transnordestina Logística S/A, para a exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na malha nordeste, nos trechos de Missão Velha – Salgueiro, Salgueiro – Trindade, Trindade – Eliseu Martins, Salgueiro – Porto de Suape e Missão Velha – Porto de Pecém**. Brasília, Distrito Federal, 22 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/31570/Transnordestina_Logistica_S_A_.html#lista>. Acesso em: 01 de outubro de 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Contrato de Concessão que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, e a Companhia Ferroviária do Nordeste, para a exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na Malha Nordeste**. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/11532/Edital_e_Contratos.html>. Acesso em: 01 de outubro de 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Licença de Instalação nº 638/2009.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>. Acesso em: 16 de novembro de 2016.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Lista de bens tombados e em processo de tombamento em andamento.** 25 de novembro 2016. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/2016-11-25_Lista_Bens_Tombados.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Minas Gerais. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Portal do Meio Ambiente. **Estudos passíveis de EIA/Rima.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/licenciamento/370>>. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de Licenciamento Ambiental.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059156.PDF>>. Acesso em: 16 de novembro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Macroavaliação Governamental. **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.** Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/pac/>>. Acesso em: 20 setembro de 2016.

COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL. **TLSA.** 4 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.csn.com.br/conteudo_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=59542>. Acesso em: 07 de novembro de 2016.

DA SILVA, Wagner Rosa. **Atuação da CGU na Ferrovia Transnordestina.** Controladoria-Geral da União. Brasília, Distrito Federal, 02 de março de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/WagnerRosadaSilvaDiretordeAuditoriadareadeInfraestrutura.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQ's).** 2016. Disponível em: <http://www.palmars.gov.br/?page_id=37551>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

GOVERNO DE PALMARES. **Certidões expedidas às comunidades remanescentes de quilombola (CRQs) atualizada até a Portaria nº - 104/2016, publicada no DOU de 20/05/2016.** Disponível em: <<http://www.palmars.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/COMUNIDADES-CERTIFICADAS.pdf>>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria de Instauração de Inquérito Civil Público Nº 017 de maio de 2011-2º OF.** 12 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/content/download/9205/67533/file/P-PORTARIA%20N%C2%BA%20017%20->

%20CONVERSAO%20PA%201.26.003.000064_2010-07%20EM%20ICP%204%C2%AA%20CCR.pdf.>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

REVISTA FERROVIÁRIA. **Apresentação Transnordestina**. 2007. Disponível em: <<http://www.revistaferroviaria.com.br/nt2007/palestras/24-Out/CFN%20%20Transnordestina.pdf>>. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

TIISA. **Ferrovia Transnordestina**. Brasil. Disponível em: <http://www.tiisa.com.br/destaques/ferrovia-transnordestina>. Acesso em: 02 de novembro de 2016.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO. **Ferrovia Transnordestina**. 04 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.unicap.br/tecnologicos/portuaria/wp-content/uploads/2012/09/Ferrovia-Transnordestina_dados.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

ARTIGOS CIENTÍFICOS

BARROSO, Luís Alberto; BARCELLOS, Ana Paula de. **O papel dos princípios no direito brasileiro**. In: Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

CASALI, Guilherme Machado. **Sobre o conceito de segurança jurídica**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_machado_casali.pdf>. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

D'OLIVEIRA, Maria Christina Barreiros. **Breve análise do princípio da isonomia**. Disponível em: <http://institutoprocessus.com.br/2012/wp-content/uploads/2011/12/3_edicao1.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

ELEUTÉRIO, Júlia Melim Borges; FERREIRA, Daniel. **A promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade legal na licitação**. 2014. In: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes, STELZER Joana, BIRNFELD Liane Francisca Hüning (Coord.). Direito e Administração Pública I. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=28d50693bf646846>>. Acesso em: 04 de novembro de 2016.

GOLDIM, José Roberto. **O princípio da precaução**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 11 de abril de 2002. Disponível: <<https://www.ufrgs.br/bioetica/precau.htm>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2017.

OLIVEIRA, Tiago Coutinho de. **O princípio da vinculação ao edital atrelado ao da proposta mais vantajosa.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 maio 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47911&seo=1>>. Acesso em: 13 setembro de 2016.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **Evolução da Licitação.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

SALES, Bernardo Monteiro de. **A evolução nas licitações e contratos.** Rio de Janeiro: ESG, 2014. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2014/SALES.pdf>>. Acesso em: 22 de novembro de 2016.

SILVEIRA, Márcio Rogério. **Transporte e logística: as ferrovias no Brasil.** Geosul, Florianópolis, v. 17, n. 34, p. 63-86, jul./dez, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13658/12523>>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

TORRES, Damiana Pinto. Tribunal Superior Eleitoral. **A importância do princípio constitucional da segurança jurídica para o cidadão eleitor.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-3/a-importancia-do-principio-constitucional-da-seguranca-juridica-para-o-cidadao-eleitor>>. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Onda Reformista do Direito Positivo e suas Implicações com o Princípio da Segurança Jurídica. In.: Revista da Escola Nacional de Magistratura, n. 1, p. 92-118, abr. 2006.

ARTIGOS JORNALÍSTICOS

ANDRADE, Patrícia. **Transnordestina: MPF diz que direitos de quilombolas foram violados.** Globo.com, 11 de maio de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2016/05/transnordestina-mpf-diz-que-direitos-de-quilombolas-foram-violados.html>>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

ANDRADE, Patrícia. **Obra de ferrovia no Piauí já consumiu R\$ 1 bilhão, parou e vai atrasar 6 anos.** Globo.com, 18 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2014/01/obra-de-ferrovia-no-piaui-ja-consumiu-r-1-bilhao-parou-e-vai-atrasar-6-anos.html>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA FERROVIÁRIA. **Steinbruch busca Planalto para evitar perda de ferrovia.** 2016. Disponível em: <http://www.abifer.org.br/Noticia_Detalhe.aspx?codi=21030&tp=1>. Acesso em: 18 de novembro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU suspende repasse de recursos para Ferrovia Transnordestina.** 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu->

suspende-repasse-de-recursos-para-ferrovia-transnordestina-1.htm>. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

CASTRO, Wilton. **Procuradores comprovam que ex-presidente do Ibama agiu corretamente ao expedir licença ambiental para a Transnordestina.** Advocacia-Geral da União. 3 de setembro de 2013. Disponível: <http://www.agu.gov.br/page/content/imprimir/id_conteudo/250174>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2017.

CIDADEVERDE.COM. **Em Paulistana, Dilma vai andar de trem e vistoriar trechos da Transnordestina.** 11 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://cidadeverde.com/noticias/202058/em-paulistanadilma-vai-andar-de-trem-e-vistoriar-trechos-da-transnordestina>>. Acesso em: 19 de novembro de 2016.

COUTINHO, Katherine. **Atrasadas, obras da Transnordestina em PE prejudicam porto de Suape.** Globo.com, 08 de abril de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/04/atrasadas-obras-da-transnordestina-em-pe-prejudicam-porto-de-suape.html>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Construção da Transnordestina causa impactos em Iguatu.** 2015. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/construcao-da-transnordestina-causa-impactos-em-iguatu-1.1327345>>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Protesto contra a Transnordestina.** 2015. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/protesto-contr-a-transnordestina-1.1361153>>. Acesso em: 14 de novembro de 2016.

FORÇA SINDICAL. **Justiça manda suspender demissões de trabalhadores na obra da Transnordestina no Ceará.** 2016. Disponível em: <<http://fsindical.org.br/forca/justica-manda-suspender-demissoes-de-trabalhadores-na-obra-da-transnordestina-no-ceara>>. Acesso em: 18 de novembro de 2016.

FUKUDA, Nilton. **Ferrovia Transnordestina.** Estadão. Blogs Olhar Sobre o Mundo. 26 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/ferrovia-transnordestina/>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Ferrovia Transnordestina está inacabada após 10 anos de obras.** 2016. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2016/07/03/ferrovia-transnordestina-esta-inacabada-apos-10-anos-de-obras-240495.php>>. Acesso: em 17 de novembro de 2016.

JUSTIÇA FEDERAL EM PERNAMBUCO. **Justiça Federal declara tombamento de Igreja em área quilombola.** Seção de Comunicação Social, 09 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.jfpe.jus.br/noticias/135>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF/PE ajuíza ação contra representantes do Ibama e Transnordestina Logística.** 09 de abril de 2013. Disponível em: <

<http://www.mpf.mp.br/pe/sala-de-imprensa/noticias-pe/mpf-pe-ajuiza-acao-contra-representantes-do-ibama-e-transnordestina-logistica>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Patrimônio ameaçado por Ferrovia Transnordestina é alvo de recurso do MPF**. 12 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/Ascom/Noticias/2012/Patrimonio-ameacado-por-Ferrovia-Transnordestina-e-alvo-de-recurso-do-MPF>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

NUNES, Augusto. **O New York Times descobre que a Ferrovia Transnordestina é outro fiasco produzido pelos gigolôs do ufanismo eleitoreiro**. Veja.com, 05 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/o-new-york-times-descobre-que-a-ferrovia-transnordestina-e-outro-fiasco-produzido-pelos-gigolos-do-ufanismo-eleitoreiro/>>. Acesso em: 14 de setembro de 2016.

PIAUI. Secretaria de Estado dos Transportes. **Sudene financiará R\$ 2,8 bilhões para Ferrovia Transnordestina**. Teresina, 28 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.setrans.pi.gov.br/noticia.php?id=89>>. Acesso em: 1 de outubro de 2016.

REVISTA EXAME. **Conta da “locomotiva forrozeira” da CSN já passa de R\$ 11 bi**. Exame.com, 29 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/conta-da-locomotiva-forrozeira-da-csn-ja-passa-de-r-11-bi>>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

REVISTA DE LOGÍSTICA E COMÉRCIO EXTERIOR. **AGU evita paralisação de obras da Ferrovia Transnordestina**. 02 de março de 2013. Disponível em: <<http://portossa.com/destaque/agu-evita-paralisacao-da-construcao-da-ferrovia-transnordestina/>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

REVISTA FERROVIÁRIA. **CSN tenta destravar a Transnordestina**. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaferroviaria.com.br/index.asp?InCdEditoria=1&InCdMateria=23198>>. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

REVISTA FERROVIÁRIA. **TCU proíbe repasses à Transnordestina**. 2016. Disponível em: <<http://revistaferroviaria.com.br/index.asp?InCdEditoria=1&InCdMateria=24648>>. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

SARMENTO, Wagner. **Paradas, obras da ferrovia Transnordestina são retrato do descaso**. Globo.com, 18 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/pe/noticia/paradas-obras-da-ferrovia-transnordestina-sao-retrato-do-descaso.ghhtml>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

SINDICATO DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E DA MADEIRA NO ESTADO DA BAHIA. **Obra da Transnordestina demitiu 3.600 operários, no Piauí**. 2016. Disponível em: <<http://sintracom.org.br/2016/2016/08/01/obra-da-transnordestina-demitio-3-600-operarios-no-piaui/>>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. **Governo libera R\$ 600 milhões para a ferrovia Transnordestina da CSN.** 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3192532/governo-libera-r-600-milhoes-para-ferrovia-transnordestina-da-csn>>. Acesso em: 02 de novembro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. **TCU recua e desbloqueia repasses para Transnordestina.** 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4620411/tcu-recua-e-desbloqueia-repasses-para-transnordestina>>. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. **Transnordestina iniciará as operações em 2013.** 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/879427/transnordestina-iniciara-operacoes-em-2013>>. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. **União paga apenas R\$ 5,00 a agricultor desapropriado pela Transnordestina.** 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3278560/uniao-paga-apenas-r-5-agricultor-desapropriado-pela-transnordestina>>. Acesso em: 14 de novembro de 2016.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Ação Civil Pública nº 0001635-08.2016.4.01.4004.** Requerente: Ministério Público Federal. Requeridos: Transnordestina Logística S.A e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00016350820164014004&secao=SRN&pg=1&trf1_captcha_id=bf255d7326a228bcf98e83f14e8914c9&trf1_captcha=6r3m&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

TRABALHOS CIENTÍFICOS

CAMARGO, Paula. **A Ferrovia Nova Transnordestina em meio às atuais condições de reprodução camponesa em Ouricuri (sertão pernambucano).** Orientador: Valéria de Marcos, 405 folhas. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana. São Paulo, 2015.

LIVROS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PEREIRA JÚNIOR, José Torres; DOTTI; Marinês Restelatto. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.