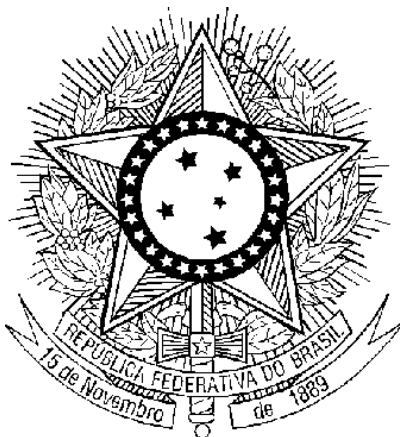




CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 73, DE 2005

(Do Sr. Paulo Feijó)

Propõe a realização pelo TCU de uma auditoria operacional em caráter de urgência, com o objetivo de uma reavaliação do real patrimônio público da extinta Rede Ferroviária Federal S/A.

DESPACHO:

NUMERE-SE, PUBLIQUE-SE E ENCAMINHE-SE À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

Senhor Presidente,

Com base no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60, inciso II, e 61 do Regimento Interno, proponho a V. Exa. Que, ouvido o plenário desta Comissão, se digne adotar as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle, na Rede Ferroviária Federal S.A, extinta pela MP 246 /05, editada em 07 de abril de 2005.

JUSTIFICAÇÃO

Em função da edição da MP 246/05, em 07 de abril de 2005, considerando que no Acórdão n.º 1557/2004 – Plenário (AC – 1557-37/04 – P), do então Ministro Adylson Motta, determinou à“ SEGECEX para inclusão no Plano de Fiscalização do primeiro Semestre de 2005 de AUDITORIA OPERACIONAL na RFFSA em liquidação (a época), tendo em vista irregularidades constatadas no processo de liquidação, em função da representação ora formulada. Descontrole do patrimônio da empresa. Fortes indícios de favorecimento a empresa potencial compradora de bens alienáveis. Determinações à RFFSA em liquidação. Comunicações a autoridades competentes”.

Sendo assim, considerando a gravidade dos fatos, as vultuosas quantias que envolve o patrimônio da RFFSA, indícios de balanço irregulares e que não foram aprovados, mesmo assim, extinguiram a empresa, sou de opinião da **URGÊNCIA DA INSTAURAÇÃO DE UMA AUDITORIA OPERACIONAL DO TCU.**

Sala da Comissão, 3/5/2005.

PAULO FEIJÓ
Deputado Federal
PSDB/RJ

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 246, DE 6 DE ABRIL DE 2005

Dispõe sobre a reestruturação do setor ferroviário e o término do processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S.A., altera dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei.

Art. 1º Os arts. 77 e 118 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 77.

.....

II - recursos provenientes dos instrumentos de outorgas e arrendamentos administrados pela respectiva Agência, excetuados os provenientes dos contratos de arrendamento originários da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA não adquiridos pelo Tesouro Nacional com base na autorização contida na Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001;

....." (NR)

"Art. 118. Ficam transferidas da extinta RFFSA para a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

I - a gestão da complementação de aposentadoria instituída pela Lei nº 8.186, de 21 de maio de 1991, e pela Lei nº 10.478, de 28 de junho de 2002; e

.....

§ 1º A paridade de remuneração prevista na legislação citada nos incisos I e II terá como referência os valores previstos no plano de cargos e salários da RFFSA, aplicados aos empregados cujos contratos de trabalhos forem absorvidos pelo quadro em extinção do GEIPOT.

§ 2º A Secretaria de Recursos Humanos poderá, mediante celebração de convênio, utilizar as unidades regionais do DNIT e da Inventariança da extinta RFFSA para adoção das medidas administrativas decorrentes do disposto no caput." (NR)

Art. 2º A Seção III do Capítulo VII da Lei nº 10.233, de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 84-A. O DNIT será dirigido por um Conselho de Administração e uma Diretoria composta por um Diretor-Geral e seis Diretorias, denominadas Diretoria Executiva e Diretorias de Infra-Estrutura Ferroviária, de Infra-Estrutura Rodoviária, de Administração e Finanças, de Planejamento e Pesquisa, e de Infra-Estrutura Aquaviária.

Parágrafo único. Às Diretorias compete:

I - Diretoria Executiva:

- a) orientar, coordenar e supervisionar as atividades das Diretorias setoriais e dos órgãos regionais; e
- b) assegurar o funcionamento eficiente e harmônico do DNIT;

II - Diretoria de Infra-Estrutura Ferroviária:

- a) administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, manutenção, operação e restauração da infra-estrutura ferroviária;
- b) gerenciar a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras; e
- c) exercer o poder normativo relativo à utilização da infra-estrutura de transporte ferroviário, observado o disposto no art. 82.

III - Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária:

- a) administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura rodoviária;
- b) gerenciar a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras;
- c) exercer o poder normativo relativo à utilização da infra-estrutura de transporte rodoviário, observado o disposto no art. 82;

IV - Diretoria de Administração e Finanças: planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade, de Organização e Modernização Administrativa, de Recursos Humanos e Serviços Gerais;

V - Diretoria de Planejamento e Pesquisa:

- a) planejar, coordenar, supervisionar e executar ações relativas à gestão e à programação de investimentos anual e plurianual para a infra-estrutura do Sistema Federal de Viação;
- b) promover pesquisas e estudos nas áreas de engenharia de infra-estrutura de transportes, considerando, inclusive, os aspectos relativos ao meio ambiente; e
- c) coordenar o processo de planejamento estratégico do DNIT;

VI - Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária:

- a) administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura aquaviária;
- b) gerenciar a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras; e
- c) exercer o poder normativo relativo à utilização da infra-estrutura de transporte aquaviário." (NR)

Art. 3º Sem prejuízo de outras atribuições, caberá:

I - ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, observado o disposto no art. 82 da Lei nº 10.233, de 2001:

- a) desenvolver estudos sobre transporte ferroviário ou multimodal envolvendo estradas de ferro;
- b) projetar, acompanhar e executar, direta ou indiretamente, obras relativas a transporte ferroviário ou multimodal, envolvendo estradas de ferro do Sistema Federal de Viação, excetuadas aquelas relacionadas com os arrendamentos já existentes;
- c) exercer o controle patrimonial e contábil dos bens operacionais, sobre os quais será exercida a fiscalização, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, conforme disposto no inciso II, bem como dos bens não-operacionais que lhe forem transferidos;
- d) implementar medidas necessárias à destinação dos ativos operacionais devolvidos pelas concessionárias, na forma prevista nos contratos de arrendamento;
- e) propor ao Ministério dos Transportes, em conjunto com a ANTT, a destinação dos ativos operacionais ao término dos contratos de arrendamento;
- f) implementar as medidas necessárias ao cumprimento dos Termos de Ajuste de Conduta - TAC, celebrados entre a RFFSA e o Ministério Público;
- g) estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias, relativas às estradas de ferro do Sistema Federal de Viação;
- h) aprovar projetos de engenharia cuja execução modifique a estrutura do Sistema Federal de Viação, observado o disposto no inciso IX do art. 24 da Lei nº 10.233, de 2001; e
- i) gerenciar, diretamente ou por meio de convênio de delegação ou cooperação, projetos e obras de construção, ampliação de capacidade e melhoria de segurança, decorrentes de investimentos programados pelo Ministério dos Transportes e autorizados no Orçamento Geral da União, nas malhas ferroviárias oriundas da extinta RFFSA; e

II - à ANTT gerir os contratos de arrendamento das malhas ferroviárias firmados pela RFFSA, fiscalizar os bens operacionais vinculados a esses contratos, observado o disposto na alínea "c" do inciso I e no parágrafo único deste artigo, bem como atestar o estado de conservação dos ativos operacionais arrendados no momento da devolução dos bens pelas concessionárias.

Parágrafo único. O DNIT e a ANTT celebrarão, obrigatoriamente, instrumento para execução das atribuições de que trata a alínea "c" do inciso I, cabendo à ANTT a responsabilidade concorrente pela execução do controle patrimonial e contábil dos bens operacionais recebidos pelo DNIT, vinculados aos contratos de arrendamentos referidos no inciso II.

Art. 4º Fica encerrado o processo de liquidação e extinta a Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA, sociedade de economia mista, instituída com base na autorização contida na Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957.

Parágrafo único. Ficam encerrados os mandatos dos Liquidantes e dos membros do Conselho Fiscal da extinta RFFSA.

Art. 5º Na data de publicação desta Medida Provisória:

I - a União sucederá a extinta RFFSA nos direitos, obrigações e ações judiciais em que esta seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada, ressalvadas as ações de que trata o inciso II do caput do art. 20; e

II - os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto no inciso I do art. 11.

Parágrafo único. Os advogados ou escritórios de advocacia que representavam judicialmente a extinta RFFSA deverão, imediatamente, sob pena de responsabilização pessoal pelos eventuais prejuízos que a União sofrer, em relação às ações a que se refere o inciso I do caput:

I - peticionar em juízo, comunicando a extinção da RFFSA e requerendo que todas as citações e intimações passem a ser dirigidas à Advocacia-Geral da União; e

II - repassar às unidades da Advocacia-Geral da União as respectivas informações e documentos.

Art. 6º Aos acionistas minoritários fica assegurado o direito ao recebimento do valor de suas participações acionárias na extinta RFFSA, calculado com base no valor de cada ação, segundo o montante do patrimônio líquido registrado no balanço patrimonial apurado na data de publicação desta Medida Provisória, atualizado monetariamente pelo Índice Geral de Preços-Mercado - IGP-M, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, do mês anterior à data do pagamento, acrescido de juros de seis por cento ao ano, calculados pro rata die.

Parágrafo único. Fica a União autorizada a utilizar bens não-operacionais oriundos da extinta RFFSA para promover a quitação da participação dos acionistas minoritários, mediante dação em pagamento.

Art. 7º Os bens, direitos e obrigações da extinta RFFSA serão inventariados em processo, que se realizará sob a coordenação e supervisão do Ministério dos Transportes.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disporá sobre a estrutura e o prazo de duração do processo de inventariação, bem como sobre as atribuições do Inventariante.

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Fundo Contingente da Extinta RFFSA - FC, de natureza contábil, em valor suficiente para o pagamento de:

I - participações dos acionistas minoritários da extinta RFFSA, na forma prevista no caput do art. 6º;

II - despesas decorrentes de condenações judiciais que imponham ônus à Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, na condição de sucessora trabalhista, por força do disposto no inciso I do caput do art. 20, relativamente aos passivos originados até a data da publicação desta Medida Provisória;

III - despesas decorrentes de eventuais levantamentos de gravames judiciais, existentes até a data de publicação desta Medida Provisória, incidentes sobre bens oriundos da extinta RFFSA, imprescindíveis à administração pública; e

IV - despesas relativas à regularização, administração, avaliação e venda dos imóveis não-operacionais mencionados no inciso II do art. 9º.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Fazenda disciplinará o funcionamento do FC.

§ 2º Os pagamentos com recursos do FC, decorrentes de obrigações previstas no inciso II, ocorrerão exclusivamente mediante solicitação do GEIPOT dirigida ao agente operador do FC, acompanhada da respectiva decisão judicial.

Art. 9º O FC será constituído de:

I - recursos oriundos de emissão de títulos do Tesouro Nacional, até o valor de face total de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), com características a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda;

II - recursos do Tesouro Nacional, provenientes da emissão de títulos, em valores equivalentes ao produto da venda de imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, até o limite de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais);

III - recebíveis até o valor de R\$ 2.444.800.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e quarenta e quatro milhões e oitocentos mil reais), oriundos dos contratos de arrendamentos de malhas ferroviárias, contabilizados nos ativos da extinta RFFSA, não adquiridos pelo Tesouro Nacional com base na autorização contida na Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001;

IV - resultado das aplicações financeiras dos recursos do FC; e

V - outras receitas previstas em lei orçamentária.

§ 1º O Poder Executivo designará a instituição financeira federal que atuará como agente operador do FC, à qual caberá administrar, regularizar, avaliar e vender os imóveis referidos no inciso II, observados os procedimentos indicados nos arts. 13 e 14, afastado o disposto no art. 23 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 2º Ato da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicará os imóveis a serem vendidos objetivando a integralização dos recursos destinados ao FC, afastada a aplicação do art. 23 da Lei nº 9.636, de 15 de 1998

§ 3º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar o Inventariante a transferir diretamente, ao agente operador do FC, os imóveis referidos no inciso II.

§ 4º Assegurada a integralização do limite estabelecido no inciso II, os imóveis excedentes à composição do FC serão destinados na forma da legislação que dispõe sobre o patrimônio da União.

§ 5º Efetuados os pagamentos das despesas de que trata o art. 8º, os ativos financeiros remanescentes do FC reverterão ao Tesouro Nacional.

Art. 10. Fica a União autorizada a emitir, sob a forma de colocação direta, ao par, os títulos que constituirão os recursos do FC, até os montantes referidos nos incisos I e II do art. 9º, cujas características serão definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. Os títulos referidos neste artigo poderão ser resgatados antecipadamente, ao par, a critério do Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 11. Ficam transferidos ao DNIT:

I - a propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais da extinta RFFSA;

II - os bens móveis não-operacionais utilizados pela Administração Geral e Escritórios Regionais da extinta RFFSA, ressalvados aqueles necessários às atividades da Inventariança; e

III - os demais bens móveis não-operacionais, incluindo trilhos, material rodante, peças, partes e componentes, almoxarifados e sucatas, que não tenham sido destinados a outros fins, com base nos demais dispositivos desta Medida Provisória.

Art. 12. Caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA, bem como zelar pela sua guarda e manutenção.

Art. 13. A União, por intermédio do agente operador do FC, promoverá a venda dos imóveis referidos no inciso II do art. 9º, mediante leilão ou concorrência pública, independentemente do valor, aplicando-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e observadas as seguintes condições:

I - apresentação de propostas ou lances específicos para cada imóvel;

II - no caso de concorrência, caução no valor correspondente a cinco por cento do valor de avaliação do imóvel;

III - no caso de leilão público, o arrematante pagará sinal correspondente a, no mínimo, vinte por cento do valor da arrematação, complementando o preço no prazo e nas condições previstas em edital, sob pena de perder, em favor da União, o valor do correspondente sinal; e

IV - realização do leilão público por leiloeiro oficial.

§ 1º No caso de leilão público, a comissão do leiloeiro será de até cinco por cento do valor da arrematação, e será paga pelo arrematante, diretamente ao leiloeiro, conforme condições definidas em edital.

§ 2º Aos ocupantes dos imóveis referidos no inciso II do art. 9º é assegurado o direito de preferência à compra, pelo preço e nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, desde que manifestem seu interesse no prazo de até quarenta e oito horas, contado da data de publicação do resultado do certame.

§ 3º O ocupante será notificado, por carta ou edital, da data do certame e das condições da venda com antecedência mínima de trinta dias.

§ 4º O produto da venda dos imóveis referidos no inciso II do art. 9º será imediatamente recolhido, pelo agente operador, à conta do Tesouro Nacional, e será integralmente utilizado para amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser providenciada a emissão de títulos em valor equivalente ao montante recebido para capitalização do FC.

Art. 14. O pagamento do valor dos imóveis referidos no inciso II do art. 9º poderá ser efetuado de forma parcelada, observadas as condições estabelecidas no art. 27 da Lei nº 9.636, de 1998, e, ainda:

I - entrada mínima de vinte por cento do preço total de venda do imóvel, a título de sinal e princípio de pagamento;

II - prazo máximo de sessenta meses; e

III - garantia mediante alienação fiduciária do imóvel objeto da venda.

Art. 15. Aos empregados ativos, inativos e pensionistas da extinta RFFSA ou seus sucessores, conforme previsto em lei civil, indicados em alvará judicial, expedido a requerimento do interessado, independentemente de inventário ou arrolamento, que sejam ocupantes dos imóveis não-operacionais residenciais da extinta RFFSA, é assegurado o direito de preferência na sua compra, pelo preço e nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação, desde que manifestem seu interesse no prazo de até quarenta e oito horas, contado da data de publicação do resultado do certame.

Parágrafo único. O ocupante será notificado, por carta ou edital, da data do certame e das condições da venda com antecedência mínima de trinta dias.

Art. 16. Aos ocupantes de baixa renda de imóveis não-operacionais é assegurado o direito de preferência na aquisição de terreno, nos termos da Lei nº 9.636, de 1998, e do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, após os procedimentos necessários de regularização fundiária, na forma do regulamento, afastada a aplicação do art. 23 da Lei nº 9.636, de 1998.

Art. 17. Os imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, excetuados os referidos no inciso II do art. 9º, poderão ser alienados diretamente a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades públicas que tenham por objeto provisão habitacional, bem como ser utilizados em Fundos de Investimentos Imobiliários - FII, previstos na Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, quando destinados a programas de reabilitação de áreas urbanas centrais, sistemas de circulação e transporte, regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, afastada a aplicação do art. 23 da Lei nº 9.636, de 1998..

Art. 18. O agente operador do FC representará a União na celebração dos contratos de compra e venda dos imóveis de que trata o inciso II do art. 9º, efetuando a cobrança administrativa e recebendo o produto da venda.

Parágrafo único. O agente operador do FC encaminhará à Advocacia-Geral da União as informações e os documentos necessários a eventual cobrança judicial do produto da venda dos imóveis, bem como à defesa dos interesses da União.

Art. 19. Na alienação dos imóveis referidos nos arts. 15, 16 e 17, os contratos celebrados mediante instrumento particular terão força de escritura pública.

Art. 20. Ficam transferidos ao GEIPOT:

I - os contratos de trabalho dos empregados ativos integrantes do quadro de pessoal próprio da extinta RFFSA, que não estejam em gozo de proventos de aposentadoria pagos pela Previdência Social, ficando alocados em quadro de pessoal em extinção; e

II - as ações judiciais relativas aos empregados a que se refere o inciso I do caput em que a extinta RFFSA seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada.

§ 1º A transferência de que trata o inciso I do caput dar-se-á por sucessão trabalhista e não caracterizará rescisão contratual, preservados aos empregados os direitos garantidos pela Lei nº 8.186, de 21 de maio de 1991, e pela Lei nº 10.478, de 28 de junho de 2002.

§ 2º Os empregados transferidos na forma do disposto no inciso I do caput terão seus valores remuneratórios inalterados no ato da sucessão e seu desenvolvimento na carreira observará o estabelecido no plano de cargos e salários da extinta RFFSA, não se comunicando, em qualquer hipótese, com o plano de cargos e salários do GEIPOT.

§ 3º Em caso de demissão, dispensa, aposentadoria ou falecimento do empregado, fica extinto o emprego por ele ocupado.

§ 4º Os empregados de que trata inciso I do caput, excetuados aqueles que se encontram cedidos para outros órgãos ou entidades da administração pública, ficarão à disposição da Inventariança, enquanto necessários para a realização dos trabalhos ou até que o Inventariante decida pelo seu retorno ao GEIPOT.

§ 5º Os empregados de que trata o inciso I do caput poderão ser cedidos para prestar serviço na Advocacia-Geral da União, na Secretaria do Patrimônio da União e na Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Ministério dos Transportes, inclusive no DNIT, na ANTT e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, e no IPHAN, independentemente de designação para o exercício de cargo comissionado, sem ônus para o cessionário, desde que seja para o exercício das atividades que foram transferidas para aqueles órgãos e entidades por esta Medida Provisória, ouvido previamente o Inventariante.

§ 6º Os advogados ou escritórios de advocacia que representavam judicialmente a extinta RFFSA nas ações a que se refere o inciso II do caput deverão, imediatamente, sob pena de responsabilização pessoal pelos eventuais prejuízos causados:

I - peticionar em juízo, comunicando a extinção da RFFSA e a transferência dos contratos de trabalho para o GEIPOT, requerendo que todas as citações e intimações passem a ser dirigidas a esta empresa; e

II - repassar ao GEIPOT as respectivas informações e documentos sobre as ações de que trata o inciso II do caput.

§ 7º O Liquidante do GEIPOT poderá manter os contratos de trabalho dos empregados do quadro próprio que forem considerados imprescindíveis ao desenvolvimento das suas atividades de liquidação, às atividades de inventariança da extinta RFFSA, às atividades de reestruturação do setor de transportes absorvidas por outros órgãos e entidades no âmbito da administração pública federal, na forma da Lei nº 10.233, de 2001, bem como às atividades previstas no art. 2º da Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973, cuja execução, a critério do referido Liquidante, ainda se fizer necessária.

Art. 21. Fica o GEIPOT autorizado a atuar como patrocinador dos planos de benefícios administrados pela Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social - REFER, na condição de sucessor trabalhista da extinta RFFSA, em relação aos empregados referidos no inciso I do caput do art. 20, observada a exigência de paridade entre as contribuições da patrocinadora e do participante.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se unicamente aos empregados transferidos na forma do inciso I do caput do art. 20, cujo conjunto constituirá massa fechada.

Art. 22. A União, por intermédio do Ministério dos Transportes, disponibilizará ao GEIPOT os recursos orçamentários e financeiros necessários ao custeio dos dispêndios decorrentes do disposto no inciso I do caput do art. 20 e no art. 21.

Art. 23. As atribuições referentes à aprovação das demonstrações contábeis e financeiras do balanço de extinção, segundo o disposto no art. 6º, conferidas por lei ou pelo estatuto

da extinta RFFSA à assembléia geral de acionistas, serão exercidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 24. A União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderá formalizar termos de entrega provisórios de bens imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, excetuados aqueles destinados ao FC, aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovendo a sua substituição por instrumentos definitivos na forma do regulamento.

Art. 25. Para os fins desta Medida Provisória, consideram-se bens operacionais os bens móveis e imóveis vinculados aos contratos de arrendamentos celebrados pela extinta RFFSA.

Art. 26. Fica a União autorizada, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a contar da data de publicação desta Medida Provisória, a exclusivo critério do Ministério da Fazenda, a pactuar com devedores e credores da extinta RFFSA a compensação de créditos recíprocos vencidos de natureza não-tributária.

Art. 27. Fica o Poder Executivo, por intermédio da ANTT, autorizado a reestruturar a concessão da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública controlada pela União, podendo redefinir os trechos ferroviários concedidos, e a alterar os direitos e obrigações.

Art. 28. Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS: um DAS-6; nove DAS-5; vinte e cinco DAS-4; trinta DAS-3; trinta e seis DAS-2; e cinquenta e seis DAS-1.

§ 1º Os cargos em comissão destinados às atividades de inventariança não integrarão a estrutura regimental do Ministério dos Transportes, devendo constar nos atos de nomeação seu caráter de transitoriedade.

§ 2º À medida que forem concluídas as atividades de inventariança, os cargos em comissão referidos no § 1º serão restituídos à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo prioritariamente utilizados na reestruturação do DNIT.

§ 3º Os demais cargos integrarão a estrutura regimental dos órgãos para os quais forem distribuídos.

§ 4º Ato do Poder Executivo estabelecerá a distribuição dos cargos em comissão criados por esta Medida Provisória.

Art. 29. O DNIT poderá solicitar a cessão de empregados dos Quadros de Pessoal do GEIPOT e das Companhias Docas controladas pela União, lotados nas Administrações Hidroviárias e no Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias - INPH, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Art. 30. Os arts. 15, 19 e 25 da Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15. Ficam instituídas a Gratificação de Desempenho de Atividades de Recursos Minerais - GDARM, devida aos ocupantes dos cargos das carreiras referidas nos incisos I e III do art. 1o desta Lei, e a Gratificação de Desempenho de Atividades de Produção Mineral - GDAPM, devida aos servidores do Plano Especial de Cargos do DNPM ocupantes dos cargos de nível superior de Economista, Engenheiro, Geógrafo, Geólogo, Pesquisador em Ciências Exatas e da Natureza e Químico e de nível intermediário de Desenhista, Técnico em Cartografia e Técnico em Recursos Minerais.

....." (NR)

"Art. 19.

I - no caso da GDARM, 20% (vinte por cento) incidentes sobre o vencimento básico do servidor integrante das carreiras a que se referem os incisos I e III do art. 1º desta Lei; e

....." (NR)

"Art. 25. O titular de cargo de provimento efetivo das carreiras de que trata o art. 1º ou do Plano Especial de Cargos do DNPM referido no art. 3º não faz jus à percepção das seguintes gratificações:

....." (NR)

Art. 31. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 32. Revogam-se o § 6º do art 2º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, os arts. 85, 114-A e 115 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, o art. 1º da Medida Provisória nº 2.161-35, de 23 de agosto de 2001, na parte referente ao § 6º do art. 2º da Lei nº 9.491, de 1997, bem assim os arts.1º, na parte referente aos arts. 114-A e 115 da Lei nº 10.233, de 2001, e 3º, ambos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184º da Independência e 117º da República

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Antonio Palocci Filho
Alfredo Nascimento
Paulo Bernardo Silva
Álvaro Augusto Ribeiro Costa

Identificação

Acórdão 1557/2004 – Plenário

Número Interno do Documento

AC-1557-37/04-P

Ementa

Representação formulada pela Procuradoria Regional da República. Possíveis irregularidades praticadas no âmbito da RFFSA, em liquidação. Realização de leilão de bens. Requerimento de suspensão de liminar de processos licitatórios. Medida cautelar concedida pelo TCU. Realização de leilão em detrimento de alienação. Irregularidade no processo de seleção do leiloeiro. Valor dos bens a serem alienados acima do limite legal para a modalidade de licitação. Fixação irregular dos preços mínimos. Deficiência no controle e armazenamento dos bens. Indícios de favorecimento à empresa potencial compradora dos bens. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Recomendação.

Grupo/Classe/Colegiado

Grupo II / Classe VII / Plenário

Processo

003.296/2004-9

Natureza

Representação

Entidade

Entidade: Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA ?em liquidação?

Interessados

Interessado: Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas - Procurador Regional da República no Estado do Rio de Janeiro.

Sumário

Representação formulada pelo Exmo Sr. Procurador Regional da República Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas, requerendo a suspensão liminar de processo licitatório na modalidade de leilão que seria realizado pela RFFSA ?em liquidação?, tendo em vista a prática de irregularidades. Cautelar concedida por este Tribunal. Leilões podem ser realizados, desde que se atenda rigorosamente à legislação pertinente ao tema. Inadequação de se realizar leilão de material inservível, classificado como sucata, em conjunto com vagões ainda recuperáveis. Não deve a RFFSA ?em liquidação? insistir na prática de fracionamento dos Leilões contrariando a legislação. Procedência parcial da Representação. Conversão deste processo em Acompanhamento. Determinação à Segecex para inclusão no Plano de Fiscalização do Primeiro Semestre de 2005 de Auditoria Operacional na RFFSA ?em liquidação?, tendo em vista irregularidades constatadas no processo de liquidação, em função da Representação ora formulada. Descontrole do patrimônio da empresa. Fortes indícios de favorecimento a empresa potencial compradora de bens alienáveis. Determinações à RFFSA ?em liquidação?. Comunicações a autoridades competentes.

Assunto

Representação

Ministro Relator

ADYLSO MOTA

Ministro Redator

BENJAMIN ZYMLER

Representante do Ministério Público

JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA

Unidade Técnica

SECEX-1 - 1ª Secretaria de Controle Externo

Dados Materiais

TC 003.296/2004-9 (com 4 volumes)

Relatório do Ministro Relator

Trata o presente processo de Representação formulada pelo Exmo Sr. Procurador Regional da República, Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas, cujo escopo inicial foi o deferimento de Medida Cautelar visando à suspensão liminar dos Leilões 001/GT-ALEMAQ/04 e 002/GT-ALEMAQ/04, relativos a Material Ferroviário, que seriam realizados no Rio de Janeiro pela Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA ?em liquidação?, no dia 10 de março de 2004, tendo em vista as razões trazidas pelo Ilustre Procurador, que resumidamente apresso a seguir:

- a) existiria impedimento legal à realização dos Leilões acima, primeiramente por ser muito mais conveniente à Empresa e, conseqüentemente, ao Erário, o arrendamento do material a ser leiloadado, mediante regular concorrência, conforme vem ponderando o representante reiteradamente à RFFSA, mantendo-o no Patrimônio da Empresa e valorizando-o;
- b) em segundo lugar, existem duas requisições de instauração de sindicância com relação à venda de bens da RFFSA em leilão, bem como outra em andamento, decorrentes da Resolução CLIQ/008/004 de 09/01/2004;
- c) há, ainda, requisição de instauração de sindicância contra o próprio Processo de Seleção do Leiloeiro, objeto do Ofício PRR/2ª Reg/RJ/LCPL nº 011 de 16/01/2004 à RFFSA, o que colocaria sub judice não só o acervo da Rede Ferroviária Federal, como a própria atuação do Leiloeiro;
- d) infringência aos artigos 22, § 5º e 23, inciso II, da Lei de Licitações, vez que o valor mínimo dos bens a serem alienados ultrapassaria o limite legal de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil

reais), tendo em vista que seriam leiloados 190 vagões, 04 estruturas de locomotivas, uma alinhadora niveladora e uma socadora de lastro, o que sugeriria a possibilidade de uma operação para manter a licitação sob a forma de Leilão, evadindo-se da imprescindível concorrência. Com uma simples conta se demonstraria a impossibilidade de se realizar leilão para alienar esse material ferroviário, considerando o valor unitário de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por vagão, bastante baixo para esse tipo de bem, que redundaria em R\$ 760.000,00, valor bem superior àquele previsto no art. 23, inciso II, da Lei nº 8.666/93; e

e) por último, outro fato que seria ainda mais grave que o anterior, uma vez que fere frontalmente o art. 37 da Carta Magna, foi o encaminhamento, ao Requerente, da Carta nº 1.220/CLIQ/2003, de 08/12/2003, cuja cópia encontra-se às fls.14, (Vol..Principal), na qual consta informação da RFFSA ?em liquidação? que, relativamente a anterior leilão objeto de sindicância, entendimentos com a interessada CARAMURU ALIMENTOS S/A teriam norteado o evento.

A Representação ora em análise foi conhecida em 09 de março de 2.004, vez que estavam presentes os requisitos para a concessão da Medida Cautelar, quanto ao *fumus boni iuris* e ao *periculum in mora*, tendo sido decidida a suspensão dos mencionados leilões por meio de decisão monocrática deste Relator, referendada pelo Plenário em 10 de março do corrente, tendo em vista ofensa aos artigos 37, XXI, da Constituição Federal, bem assim aos artigos 22, § 5º e 23, c, da Lei de Licitações, no que concerne à natureza dos bens a serem leiloados, como também à evasão à modalidade de licitação.

A RFFSA ?em liquidação? se manifestou, por intermédio da Comissão de Liquidação, tendo apresentado a Carta nº 210 CLIQ/2004, na qual oferece suas justificativas para os pontos questionados pelo Nobre Procurador da República autor desta Representação, que resumo a seguir:

1) justificam que, segundo a Lei nº 6.404/76, em seus artigos 210 e 211, há disposição segundo a qual, ?constituem obrigações de sua liquidação ?ultimar os negócios da companhia, realizar o ativo, pagar o passivo, e partilhar o remanescente entre os acionistas? e ?praticar todos os atos necessários à liquidação, inclusive alienar bens móveis e imóveis?;

2) com relação à requisição de instauração de Sindicância relativa à venda de bens em leilão, ressaltam que a venda de bens da RFFSA ?em liquidação? em leilões observa rigorosamente as diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 8.029/90. Não obstante registram que foi instaurada Comissão de Sindicância, instituída pela RCLIQ 008/2004, cujos procedimentos ainda estavam em andamento na data da apresentação das justificativas e que a Comissão de Liquidação tornaria público os seus resultados;

3) quanto à contratação de leiloeiros seriam improcedentes as alegações do Sr. Procurdor;

4) que foram obedecidos os ditames da Lei 8.666/93 para a realização dos leilões questionados, não se tratando de fracionamento de um procedimento destinado a alienar bens com idênticas características, mas de dois procedimentos licitatórios distintos;

5) não teria havido tratamento diferenciado à empresa Caramuru Alimentos S/A, já que os procedimentos licitatórios promovidos pela RFFSA ?em liquidação? observam rigorosamente o disposto na Constituição Federal e no Estatuto das Licitações, notadamente ao tratamento isonômico oferecido aos interessados. (grifo meu)

A Unidade Técnica responsável pela instrução deste feito, 1ª Secretaria de Controle Externo, após breve instrução às fls. 162/7 (Vol. Principal), sugeriu a realização de inspeção no Estado do Rio de Janeiro e, posteriormente, após verificar ser necessário também uma fiscalização in loco em São Paulo, com as quais anuí, apresentou Relatório de Inspeção às fls. 194/219, que concluiu, em síntese:

a) pela improcedência da Representação;

b) pela necessidade de revogação da medida cautelar adotada por esta Corte de Contas;

c) por realização de determinações à RFFSA ?em liquidação?;

d) pela recomendação à Companhia para que realize alienações de seus ativos não operacionais o mais rapidamente possível a fim de se evitarem maiores danos ao patrimônio público; e

e) pelo arquivamento do presente processo.

Resumidamente, a Equipe do TCU assim se manifestou quanto aos itens tratados nesta Representação:

a) quanto à avaliação dos bens a serem leiloados:

A Equipe da 1ª Secex entendeu que não teriam sido constatadas irregularidades ou impropriedades em relação aos procedimentos de avaliação adotados pela RFFSA para obtenção de valores mínimos para os itens dos leilões, bem como quanto ao destino provável que terão os materiais leiloados.

Conforme informado pela Unidade Técnica, a ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - entidade que representa as empresas concessionárias/arrendatárias dos transportes ferroviários prestou informações que serviram de norte à Equipe do TCU quanto às suas conclusões, bem assim os engenheiros avaliadores da própria empresa em liquidação.

Como anotado pela Equipe da 1ª Secex, a ANTF informou que os vagões que se encontram nas mãos da RFFSA ?em liquidação?, ?foram devolvidos pelas empresas arrendatárias porque, após diversos testes e tentativas de reforma, constatou-se que não possuíam qualquer possibilidade de reutilização. Assim, as empresas preferem desincorpora-los dos contratos de arrendamento e procurar vagões novos junto à indústria.?

Ainda segundo a ANTF, foi confirmada a informação prestada pelo Representante, de que há um crescimento na demanda por vagões e locomotivas, mas foi descartada ?qualquer possibilidade de procura pelos vagões que estão com a RFFSA.?

b) embasamento legal para a realização de leilão

Destacado pela 1ª Secex que os bens que estão sendo leiloados classificam-se como não-operacionais e foram devolvidos à RFFSA ?em liquidação? pelas concessionárias por não serem economicamente interessantes àquelas empresas e sua recuperação não os tornaria passíveis de serem úteis operacionalmente, caracterizando-se como bens inservíveis.

Restou confirmado, ainda, como aponta os Técnicos da Unidade Técnica e após vistoria in loco, que os bens a serem leiloados estão em precário estado de conservação e são tecnologicamente ultrapassados, além de serem ?parte dos vagões é irrecuperável para utilização como material ferroviário rodante, só sendo viável sua comercialização como sucata? (grifos meus)

No item 33 do Relatório de Inspeção, a Unidade Técnica conclui que estando caracterizado tratar-se, indubitavelmente, de alienação de bens inservíveis à Administração e comprovada a adequabilidade da realização de dois leilões distintos, não há impedimento legal (Lei nº 8.666/93) à realização dos leilões em tela.

c) viabilidade de arrendamento dos bens em questão

Na avaliação da Equipe Técnica do TCU, não é possível, desde o início do processo de liquidação da RFFSA ?em liquidação?, arrendar bens ao invés de aliená-los, tendo em vista o comando legal advindo da Lei nº 6.404/76.

Ademais, segundo entendimento da 1ª Secex, ?a falta de interesse da Caramuru Alimentos S/A, conforme resposta à consulta formulada pela RFFSA (fls. 39 do volume principal), confirma as informações obtidas na ANTF quanto à inexistência de mercado para o arrendamento desses bens..? (grifo meu)

d) comissões de sindicância instauradas pela RFFSA

Foram enviadas uma série de requisições por parte do Ministério Público Federal à RFFSA ?em liquidação? para a instauração de comissões de sindicância que, segundo afirma a Unidade Técnica, têm sido atendidas pela companhia, com a devida presteza e instauradas as comissões de sindicância recomendadas pelo Parquet. A única exceção ocorreu no questionamento acerca da contratação do leiloeiro em que a empresa entendeu não haver indícios que justificassem tal procedimento.

Conforme entendeu a Equipe do TCU, havia apenas dois processos de sindicância ainda não concluídos à época da realização da inspeção, referentes aos leilões em questionamento, e que tais processos tratam de assuntos que já estavam sendo abordados no Relatório de Inspeção nesta oportunidade, sendo, por isso, desnecessária a conclusão dessas sindicâncias.

f) contratação do leiloeiro

Não procederia a argumentação contida na Representação do Ilustre Procurador da República segundo a qual haveria ilegalidade na contratação do leiloeiro para os eventos de alienação de bens levados a efeito pela RFFSA ?em liquidação?, segundo entendimento da Unidade Técnica desta Corte, pois a contratação desse tipo de serviço é regulada pelo Decreto 21.981/32, havendo regra de rodízio entre os leiloeiros, mediante o chamamento de um entre os registrados nas juntas de comércio e listados por ordem de antiguidade.

Segundo entendimento da Unidade Técnica, não deveria ter havido licitação, já que esta não está prevista no aludido Decreto de 1932, e que a RFFSA em liquidação teria optado por realizar o procedimento licitatório, até mesmo por indução do MPF, ao invés de adotar a regra do rodízio.

No entendimento da Unidade Técnica, a Lei nº 8.666/93 teria recepcionado em seu art. 53 o citado Decreto, ao remeter para este normativo os casos específicos sobre contratação de leiloeiro.

A Equipe do TCU entendeu, então, que deverá ser feita determinação à RFFSA em liquidação para que a avença existente com o atual leiloeiro produza efeito somente até o final de sua vigência original, ou seja, de 12 meses, sem prorrogações possíveis previstas, adotando-se, a partir de então, os procedimentos previstos no Decreto nº 21.981/32 e no art. 53 da Lei nº 8.666/93.

g) outros aspectos

A Unidade Técnica mencionou, ainda, em seu Relatório de Inspeção, que, relativamente aos números gerais dos bens da RFFSA em liquidação, e de acordo com informações obtidas na empresa, havia, em 1996, um total de 47.947 vagões no seu estoque, de todos os tipos, tendo sido arrendados 44.965 vagões após o início do processo de concessão, ou seja, 2.982 vagões foram considerados, pelo modelo adotado pela União, como não tendo condições de uso.

Desde o início do processo de arrendamento de bens, outros 3.882 vagões foram devolvidos pelas arrendatárias, por falta de condição de utilização, chegando-se a 6.864 vagões não-operacionais, ou 14,3% do total de vagões em estoque, à época da concessão. Desse número, foram alienados, até a época da inspeção, 2.744 unidades, o que representa menos da metade daquele percentual.

Concluiu, então, a Unidade Técnica que não há como considerar que as alienações levadas a efeito pela RFFSA em liquidação impliquem em desmobilização significativa da empresa, a qual, repise-se, encontra-se em liquidação.

Anotou, ainda, a Equipe Técnica do TCU, que restou evidente durante a inspeção, a falta de recursos da Companhia, que se utiliza de pátios arrendados para a guarda de material não-operacional, havendo grande número de furtos e roubos em função da falta de vigilância para seus bens, fato que ensejaria, no entendimento da 1ª Secex, medidas urgentes, por parte dos liquidantes, para a venda, o mais rápido possível, dos ativos ainda não alienados.

Concluído o Relatório de Inspeção por parte da 1ª Secex, o Sr. Procurador da República, Representante deste feito, solicitou vista dos autos em 19/04/2004, a fim de produzir réplica às razões da RFFSA e anexar documentação que entendeu de relevante importância para o deslinde do presente processo, e na Defesa do Patrimônio Público, assegurando o amplo contraditório.

Na oportunidade em que analisou os autos, o Representante juntou vários volumes de documentos (935 folhas) e detalhada réplica ao Relatório de Inspeção do TCU, com 51 folhas, da qual destaco apenas alguns pontos, já que os demais estão comentados no Voto que apresento adiante a este Plenário:

a) a apresentação de réplica sobre a defesa apresentada pela RFFSA em liquidação, e demais peças produzidas pela Equipe do TCU, reiterando a inicial e postulando a confirmação da liminar, na defesa do patrimônio da Nação;

b) requer, preliminarmente, impugnação dos termos da inspeção, os quais em muito extrapolaram o âmbito da cautelar, mencionando vários episódios que não constam da inicial, com a apresentação de versão unilateral e facciosa dos mesmos;

c) a inspeção teria fugido ao regular e amplo contraditório, uma vez que não foi consultado o Ministério Público Representante, mas tão-somente foram aceitas as alegações da RFFSA em liquidação e da ANTF, justamente as beneficiadas pelas irregularidades que o Parquet Federal apontou.

O Nobre Representante asseverou que, relativamente à inspeção realizada pela 1ª Divisão Técnica da 1ª Secex desta Corte de Contas, as fotos apresentadas pela Equipe do TCU comprovariam a TOTAL RESPONSABILIDADE DOS LIQUIDANTES ATUAIS E ANTERIORES COM A DEPREDÇÃO, bem como aquela SOLIDÁRIA DO DEPARTAMENTO DE LIQUIDAÇÕES DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (DELIQ) e seu Titular, a quem competiria apurar esses fatos e determinar as providências cabíveis com a devida indignação cívica, que parece escassa em nossos tempos... (grifos do Representante).

Ainda conforme assevera o Representante, a amostragem realizada pela Equipe do TCU revelou-se incompleta, tendo em vista que não foram percorridos todos os locais nem vistoriados todos os

vagões, informando a própria RFFSA em liquidação, existirem vários capazes de recuperação, que também deveriam ser objeto de inspeção detalhada.

No que concerne ao fracionamento do leilão, inservibilidade dos bens e limite de alçada, o Sr. Procurador alega que ...causa espanto diante da situação CLARAMENTE COMPRADORA DO MERCADO DE MATERIAL FERROVIÁRIO e da possibilidade, devido ao mecanismo das Concessões, que esses vagões, vendidos pela RFFSA a preço de bananas, sejam recondicionados e integrem supervalorizados acertos futuros de contas entre as Concessionárias e a REDE, com prejuízo para esta última e para União Federal.

Que, conforme notícia da Revista Ferroviária de junho de 2.003, às páginas 12/14, e em outros números anexados à sua réplica, existe aquecimento do mercado, verdadeira explosão de demanda de vagões e peças avulsas a recomendar maior cautela pela RFFSA e União na defesa do Patrimônio Público, ainda mais agora, com a anunciada intenção do BNDES em fomentar o ARRENDAMENTO, fruto talvez de reunião mantida entre o MPF, sua Presidência e Diretorias no dia 06 de maio de 2004.

Que, de se recordar, o art. 23, alínea b, da Lei nº 8.666/93, estabelece claramente, com a redação dada pela Lei nº 9.648/98, QUE TODA ALIENAÇÃO DE BENS ACIMA DE R\$ 650.000,00 far-se-á obrigatoriamente pela modalidade de concorrência. (grifos do Representante)

Ainda segundo alega o Nobre Representante:

36. EM NENHUM MOMENTO OS ILUSTRES INSPETORES INQUIRIRAM POR QUE, IMPUGNADOS OS LEILÕES, NÃO ADOTOU A RFFSA A POSTURA DE IMPLEMENTAR AVALIAÇÕES INDEPENDENTES POR ÓRGÃOS COMO UNIVERSIDADES, a COPPE, e até em extremos a hipótese JUDICIAL, encampando simplesmente a metodologia dos cálculos e recomendando sua aprovação.

37. Em nenhum momento questionaram A FALTA DE UM GRANDE BANCO DE DADOS RETRATANDO O MATERIAL MÓVEL DA RFFSA, imprescindível até para subsidiar uma política de alienação desses bens; não inquiriram os motivos da seleção deste ou de outro material, e muito menos como em cinco anos se chegou a tamanha e tão escabrosa depredação, nem as responsabilidades dos Liquidantes.

...

41. Em diversas oportunidades, locomotivas, carros e vagões da RFFSA considerados inservíveis foram retirados de leilões por impugnações do MPF e estão hoje prestando relevantes serviços, como nos trechos S. LOURENÇO -SOLEDADE E PASSA QUATRO-CORONEL FULGÊNCIO (MG), onde trens turísticos estão correndo com aproveitamento da denominada SUCATA.

Entende, então, o Representante, ser visível que o fracionamento ilegal e a alçada, impedem, de plano, o leilão, justificando em preliminares inabaladas a justiça da Liminar e sua manutenção a bem do Serviço Público.

Quanto à consulta realizada à empresa Caramuru Alimentos S/A, potencial compradora dos bens a serem alienados, o Representante do MPF argumentou que, desde novembro de 2003, quando da primeira reunião na Regional do Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro com a Comissão de Liquidação da RFFSA em liquidação, causou espécie ao ora Representante a alegação de pressa na realização de leilões, sob o argumento de que se deveria obter verbas para o andamento da Liquidação e atender aos compromissos nacionais do escoamento da safra, assumidos com interessados no transporte.

Informa o Sr. Procurador que, na oportunidade, foi ponderado aos Sres Liquidantes que, além da hipótese do arrendamento, deveriam optar pela modalidade concorrência, com avaliações prévias independentes, inclusive judiciais, se litigiosas, fugindo à ação de intermediários e bucaneiros diversos, sobre os quais o leilão dificulta o controle, conforme assinalado por Adilson de Abreu Dallari, em texto transcrito pelo interessado.

Continua o Representante:

71. Decorridos seis meses, fica sem sentido a argumentação de urgência, chamando a atenção A INSISTÊNCIA EM REALIZAR LEILÕES sem as cautelas exigidas pela Lei e pelo MPF.

72. Na CARTA nº 1.220/CLIQ/2003 de 08.12.2003 e anexo (fls. 14/15), a Empresa afirma, com todas as letras, relativamente a anterior leilão objeto de sindicância, entendimentos que nortearam o evento com a interessada CARAMURU ALIMENTOS S/A, infringindo claramente as disposições legais por tornar DIRIGIDA ESSA SELEÇÃO.

73. Esses entendimentos tornam mais suspeita a justificativa invocada pela RFFSA de pressa para a solução do problema, e denotam indícios de um favorecimento à Empresa CARAMURU a merecer regular apuração;

...

75. Ocorreu, portanto, o rompimento da ISONOMIA, pois a RFFSA não explicou a razão dessa consulta prévia à Empresa CARAMURU LTDA, aliás Arrematante, ficando claro que, À FALTA DE ESCLARECIMENTOS FUNDAMENTADOS, EXISTE A COMENSALIDADE E O DESVIO DE FINALIDADE DESSES LEILÕES, VOLTADOS MAIS PARA O INTERESSE DOS PARTICULARES QUE ÀQUELE DA RFFSA.

O Representante contesta, ainda, assertiva da Equipe do TCU que, por via transversa, atribuiria àquele Membro do Parquet Federal a consulta feita à empresa CARAMURU ALIMENTOS S/A, afirmando, verbis:

78. Em nenhum momento o Parquet Federal sequer imaginou que sua Recomendação fosse levada ao conhecimento prévio de eventual interessada em arrematar os vagões, E MUITO MENOS QUE A OPINIÃO DESTA, RECUSANDO A ALTERNATIVA, FOSSE MOTIVO DE DECISÃO DOS LIQUIDANTES PARA REPELIR A HIPÓTESE DO ARRENDAMENTO.

Ao concluir sua réplica, o Representante do Ministério Público Federal assevera ser impossível concordar com as conclusões dos Analistas da 1ª Divisão Técnica da 1ª Secex deste Tribunal de Contas, ratificando seu ponto de vista inicial.

A Unidade Técnica se manifestou em nova instrução às fls. 249/261 com parecer conclusivo pela manutenção de sua proposta inicial de encaminhamento dos presentes autos, já descrita acima, ou seja, pela improcedência da Representação; pela necessidade de se revogar a Medida Cautelar; pela realização de recomendações e determinações à RFFSA em liquidação e pelo arquivamento destes autos.

Ouvido o Nobre Representante do Parquet Especializado junto a esta Corte, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, houve manifestação, em síntese, pelo acolhimento das razões expendidas às fls. 213/4 pela Unidade Técnica, havendo, no entanto, dissenso, quanto à proposta de se alienar o patrimônio da RFFSA em liquidação o mais rápido possível, para que não haja o agravamento da situação da empresa, uma vez que o Ilustre Procurador entende que o fato de que a situação de abandono dos bens da RFFSA, como enfatizado pelo representante, em sua réplica, não deve ser tomada como mera fatalidade, diante da qual restaria apenas determinar à empresa que deles se desfaça rapidamente, para que ela não se agrave.

Por isso, o Representante do MP junto ao TCU sugere a este Relator que seja determinado à RFFSA em liquidação que promova as ações necessárias a resguardar o patrimônio público sob sua responsabilidade, alertando que o injustificado descumprimento de comando nesse sentido poderá resultar na aplicação de multa aos gestores responsáveis.

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

Destaco, inicialmente, o objeto da Representação ora em análise, oferecida pelo Ilustre Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas, que trata de possível existência de irregularidades na realização de dois leilões (nos 001/04 e 002/04) previstos para ocorrerem em sequência no dia 10/03/2004, no Rio de Janeiro, sob a responsabilidade de RFFSA em liquidação, tendo havido requerimento de suspensão cautelar do certame.

O Representante fez as seguintes alegações que estariam a embasar sua solicitação:

- a) haveria impedimento legal aos Leilões porque seria muito mais conveniente à RFFSA em liquidação o arrendamento desse material, mantendo-o no patrimônio da empresa;
- b) existiriam duas requisições de instauração de sindicância com relação à venda de bens da RFFSA em liquidação em leilão, bem como outra em andamento, decorrente da Resolução CLIQ/008/004, de 09/01/04;
- c) estaria sub judice a atuação do Leiloeiro, bem assim o acervo da RFFSA em liquidação, já que há requisição de instauração contra o próprio Processo de Seleção do Leiloeiro, conforme Ofício PRR/2ª Reg/RJ/LCPL nº 011, de 16/01/04;
- d) a notícia do preço do vagão novo faria crer que qualquer avaliação abaixo de 50% desse preço seria vil;

e) a modalidade de Leilão não seria aplicável ao caso, uma vez que tomando por base apenas os preços dos vagões, estes estariam com valor acima de R\$ 650.000, exigidos pela alínea b, do inciso II, do art. 23 da Lei nº 8.666/93;

f) não se poderia aplicar na interpretação da Lei de Licitações, de 1993, definição de Decreto de 1990, em inédita subversão legislativa;

g) o leilão beneficiaria apenas os arrematantes, com o agravante de que a quantia ínfima a ser arrecadada com a alienação dos bens não aliviaria a situação da RFFSA em liquidação; e

h) o Ministério Público Federal entende descumpridos dispositivos constitucionais (art. 37), se realizado o leilão, bem como da Lei nº 8.666/93, fato que não pode ser do desconhecimento do Leiloeiro.

A Representação foi conhecida por este Relator em 09 de março de 2.004, oportunidade em que, preenchidos os requisitos para a concessão da Medida Cautelar, quanto ao *fumus boni iuris* e ao *periculum in mora*, decidi monocraticamente pela suspensão dos mencionados leilões, referendada por este Plenário em 10 de março do corrente, uma vez que houve ofensa aos artigos 37, XXI, da Constituição Federal, bem assim aos artigos 22, § 5º e 23, c, da Lei de Licitações, no que concerne à natureza dos bens a serem leiloados, como também à evasão à modalidade de licitação.

Realizados os estudos iniciais e a posterior inspeção nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo pela Equipe Técnica da 1ª Secex, foi concluído, em síntese, pela improcedência da Representação; pela necessidade de revogação da medida cautelar adotada por esta Corte de Contas; por realização de determinações à RFFSA em liquidação; pela recomendação à Companhia para que realize alienações de seus ativos não operacionais o mais rapidamente possível a fim de se evitarem maiores danos ao patrimônio público; e pelo arquivamento do presente processo.

O Nobre Representante do Parquet Especializado junto a esta Corte, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, ouvido por solicitação deste Relator, se pronunciou no sentido de acolher as razões expendidas às fls. 213/4 pela Unidade Técnica, havendo, no entanto, dissenso, quanto à proposta daquela Unidade Técnica para que se aliene o patrimônio da RFFSA em liquidação o mais rápido possível, com o intuito de evitar o agravamento da situação da empresa, nos termos seguintes, *in verbis*:

Embora não tenha constituído objeto da peça inicial da representação, merece destaque, porém, o fato de que a situação de abandono dos bens da RFFSA, como enfatizado pelo representante, em sua réplica, não deve ser tomada como mera fatalidade, diante da qual restaria apenas determinar à empresa que deles se desfaça rapidamente, para que ela não se agrave. (grifei)

Por isso, o Representante do MP junto ao TCU sugere a este Relator que seja determinado à RFFSA em liquidação, que promova as ações necessárias a resguardar o patrimônio público sob sua responsabilidade, alertando que o injustificado descumprimento de comando nesse sentido poderá resultar na aplicação de multa aos gestores responsáveis.

De plano, importa destacar que o Ilustre Procurador do Ministério Público junto a este Tribunal tocou no ponto fundamental que tem sido o sustentáculo dos alertas feitos, já há alguns anos, pelo Representante nestes autos à Comissão de Liquidação da RFFSA em liquidação, ponto que tem sido o verdadeiro responsável pela situação pela qual passa a empresa no que tange à administração de seus ativos e controle de seu patrimônio.

Na realidade, a situação da companhia em liquidação beira o caos, uma vez que o descontrole do patrimônio da RFFSA em liquidação, por si só, é algo incompreensível e inadmissível, chegando a causar indignação a nós, brasileiros, independentemente da boa vontade e capacidade técnica da Comissão de Liquidação, hoje substituída por apenas um Liquidante.

O pouco caso para com o patrimônio público, especialmente com o patrimônio da Rede é fato bastante sério e está a requerer providências mais enérgicas não somente desta Corte, mas também de todos aqueles que têm por dever zelar por sua correta administração.

Desde meus primeiros dias nesta Corte, tenho tido grande preocupação com o controle do Patrimônio Público da União, fato que ensejou, no ano de 1999, requerimento a este Plenário para que se avaliasse a situação de descontrole desse patrimônio por meio de auditoria que pudesse trazer alguma luz à situação, também não menos caótica que a verificada na RFFSA em liquidação. Aliás, esta é um espelho fiel daquela.

Naquela ocasião tive oportunidade de conhecer o trabalho desenvolvido pelo Ilustre Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Luís Cláudio Pereira Leivas, que tem lutado há vários anos pela preservação de arquivos de documentos e mapas, desde a época imperial, que contém a

história de toda a cadeia dominial das terras brasileiras, cuja preservação é essencial para a solução de diversos e graves conflitos sobre a real propriedade das terras de nosso País.

Certamente, o Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas é uma das maiores autoridades no Brasil no que concerne ao tema patrimônio público, não sendo diferente para o caso que ora se analisa, no qual o Representante demonstrou dedicação e zelo para com a coisa pública.

Cabe realçar neste Voto que, desde novembro de 2003, portanto há um ano, o Sr. Procurador da República vem alertando a RFFSA em liquidação, por intermédio de farta documentação juntada a estes autos, acerca das irregularidades verificadas nas alienações de bens ora analisadas, além de levantar aspectos relativos à falta de segurança no armazenamento desses bens e quanto ao total descontrole do patrimônio da empresa, fatos que soam no mínimo estranhos, quando se verifica que parece existir uma disputa da Comissão de Liquidação da Companhia em relação às sugestões e propostas do Parquet Federal.

Vale lembrar que o Ministério Público Federal ao exercer seu mister constitucional está a defender o patrimônio público da União, consoante reza o art. 129 da Constituição Federal.

Após essa breve introdução, peço vênias para manifestar-me contrariamente às propostas de improcedência e de arquivamento da presente Representação formuladas pela Unidade Técnica e ratificadas pelo Parquet Especializado junto a este Tribunal, uma vez que os autos são bastante ricos na apresentação de argumentos que, a meu juízo, demonstram o contrário.

Na verdade, entendo que, diferentemente de se alienar o mais rápido possível os bens da RFFSA em liquidação, mister se torna que este Tribunal de Contas realize uma Auditoria Operacional na empresa, envolvendo equipe multidisciplinar de algumas Secretarias de Controle Externo da Sede e dos Estados.

Passo, então, a expor os motivos pelos quais sou levado a discordar dos aludidos pontos, atendo-me, fundamentalmente, ao tema objeto desta Representação, que levou o TCU a conceder a medida cautelar que determinou a suspensão dos leilões descritos no Relatório anteriormente apresentado.

II

Início pela total falta de atenção para com o patrimônio da RFFSA em liquidação no que tange aos roubos e furtos havidos nos pátios da empresa e das concessionárias, já que, evidentemente, tais eventos não podem servir de justificativa ou desculpa para a realização de leilões ou quaisquer outros tipos de alienações de bens do acervo da RFFSA sem a observância do devido processo legal, conforme aparece nestes autos e conforme alegado pela própria Equipe do TCU, inclusive sugerindo a alienação dos bens da companhia, o mais rápido possível, sob pena de serem roubados ou sofrerem desvalorizações por conta de novas depredações. Entendo que, não obstante, deve-se ter sempre em mente os dispositivos constitucionais e legais, máxime os contidos no art. 37 da Constituição Federal.

Nesse aspecto, com as vênias de estilo, entendo que assiste razão ao Ilustre Procurador da República quando questiona a forma pela qual estão sendo os bens alienados e cobra, como é seu mister, o cumprimento do mínimo necessário para coibir furtos, roubos, depredações ou quaisquer outras atitudes danosas ao Patrimônio Público.

Aliás, tais fatos servem, tão-somente, para demonstrar o desprezo com que o imenso patrimônio da Rede Ferroviária Federal vem sendo tratado pelas autoridades competentes há décadas.

Importante lembrar que a liquidação de qualquer empresa estatal merece a atenção de todos os que, de alguma forma, estejam envolvidos com o processo, e vale lembrar que, segundo a Lei nº 6.404/76, a liquidação pressupõe a realização do ativo da companhia para pagar seu passivo, e partilhar o remanescente entre os acionistas (art. 210, inciso IV), e não a acepção figurada utilizada pela língua portuguesa para o termo liquidação que vem a significar arrasar, inutilizar ou mesmo matar. Lamentavelmente é esta última acepção que temos constatado como corriqueira no Brasil nos últimos quinze anos, quando do início de diversas liquidações de companhias estatais, após a adoção do modelo que prevê a diminuição do Estado Brasileiro.

O Estado precisa, então, prover a empresa e, de consequente, os liquidantes, de meios mínimos para realizar, de forma adequada, o que reza a Lei das Sociedades por Ações, sem o que se observará toda sorte de depredações, furtos e perdas para o patrimônio da companhia.

Embora não seja objeto da presente Representação, vale trazer à baila, visto que esclarecedor como instrumento que ratifica a falta de atenção à coisa pública, conclusão a que chegou a CGU quando da análise das Contas da RFFSA relativas ao exercício de 2.003 (TC 009.493/2004-5), que dá uma boa

idéia da situação caótica por que passa a RFFSA em liquidação tendo em vista o elenco de irregularidades verificadas naquela oportunidade pelo Sistema de Controle Interno.

Apesar de bastante sintético, o quadro abaixo demonstra quão grave é a situação da empresa em liquidação, e demonstra que algo deve ser feito pelas autoridades competentes para que se promova um processo de liquidação dentro do que reza a legislação.

Segundo o Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno, de 24/11/2003, muitos imóveis da RFFSA estão sendo alienados mediante Contrato Particular de Promessa de Cessão de Crédito, tendo em vista a Empresa não ter localizado as escrituras de tais bens, como ocorreu com o imóvel situado na Rua Rui Barbosa 39 - Centro - Tubarão/SC, vendido no Leilão nº 002/BENOP/2003. O quadro abaixo demonstra o percentual de bens da RFFSA para os quais não foram localizadas as suas documentações originais:

U.A/RFFSA Imóveis com Escritura Imóveis sem Escritura

AG/Rio de Janeiro 5% 95%

ERSAL/São Luís 33% 67%

ERFOR/Fortaleza 80% 20%

ERREC/Recife 14% 86%

ERBEL/Belo Horizonte 5% 95%

ERJUF/Juiz de Fora 10% 90%

ERSAP/São Paulo 60% 40%

ERSAP/Bauru 63% 37%

ERSAP/Malha Paulista 80% 20%

ERCUB/Curitiba 77% 23%

ERPOA/Porto Alegre 26% 74%

ERSAV/Salvador 30% 70%

ERCAM/Campos 20% 80%

ERTUB/Tubarão 65% 35%

Naquela oportunidade, apesar de serem verificadas doze impropriedades, que deveriam, no meu entendimento, ser consideradas irregularidades graves, em função do relevo que cada uma delas se reveste, foi proposta a Regularidade com ressalvas para as contas da RFFSA em liquidação para o exercício de 2003.

III

Passando ao tópico que trata da avaliação dos bens a serem leiloados, entendo que tais procedimentos não deveriam ter sido praticados por técnicos da própria empresa em liquidação, embora haja parecer contrário da Unidade Técnica, que alega não haver previsão legal para tal, mas, vale lembrar, que os princípios da razoabilidade e transparência, até mesmo para resguardar a atuação dos liquidantes, imporiam uma atitude diversa destes gestores, vez que dúvidas poderão surgir quanto a valores propostos para os leilões. Creio mais adequada a contratação de ente externo, por exemplo uma Universidade Federal que, sem qualquer interesse em arrematar bens, traria mais transparência aos leilões e mais segurança aos próprios liquidantes.

É importante que se dê destaque ao fato de a Comissão de Liquidação da Rede Ferroviária Federal S/A em liquidação ter consultado a empresa CARAMURU ALIMENTOS S/A quanto a possível interesse em arrendar vagões, o que, data vênica da Unidade Técnica, macula seriamente todo o processo de liquidação da RFFSA. A inviabilidade técnica de um possível arrendamento deveria ter sido demonstrada de outra forma e não somente por meio de consulta a uma, e uma única potencial arrematadora dos bens em leilão, como ficou demonstrado na correspondência dirigida por essa empresa à RFFSA em liquidação. Tal atitude contraria frontalmente o princípio constitucional da isonomia, já que outras empresas potencialmente interessadas não foram também consultadas.

Além disso, como bem asseriu o Nobre Representante, permanece a dúvida quanto a um possível direcionamento dos leilões, já que o princípio constitucional da isonomia foi ferido.

Vê-se, claramente, às fls. 14 e 15 dos autos, a quebra desse princípio, fato que torna a Representação do Sr. Procurador da República, de plano, parcialmente procedente.

Reafirmo minha convicção de que a interveniência de ente público, como por exemplo uma Universidade Federal, teria evitado tais práticas, extremamente nocivas à boa e regular gestão da coisa pública e à transparência na proteção dos bens patrimoniais da União, visto que tal ente externo poderia ter produzido pareceres que, efetivamente, declarariam a real condição dos bens a

serem alienados, isto é, quanto à obsolescência, quanto à inservibilidade ou, ainda, tratarem-se efetivamente de sucata.

Ademais, ter-se-ia, com uma consultoria externa como a que é aqui sugerida, uma maior garantia dos atos praticados pela Comissão de Liquidação da empresa, inclusive para contestar eventuais críticas às avaliações atualmente produzidas pela própria RFFSA em liquidação, independentemente da indiscutível capacidade técnica de seus empregados.

Ainda no tocante às avaliações, assiste razão ao Representante, quanto aos argumentos concernentes aos preços mínimos dos vagões. O raciocínio simples e extremamente conservador do Sr. Procurador, ao atribuir o valor mínimo de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por unidade a ser leiloadas é ratificado, implicitamente, pela Equipe de Analistas do TCU às fls. 200, itens 13 e 14.

Com efeito, se a média dos preços dos vagões que se encontravam em péssimo estado (Leilão 001/04, item 13 da instrução e fotos de fls. 176/194), embora não caracterizados como sucata - é importante que se frise, até mesmo porque houve demonstração de interesse da empresa Caramuru Alimentos S/A em adquiri-los por meio de leilão -, se situava entre 3 e 5 mil reais, ou seja, R\$ 4 mil, como alegou o Nobre Procurador, e se, no que diz respeito ao Leilão 002/04, para os vagões guardados nos pátios do Estado do Rio de Janeiro, conforme item 14 da mesma instrução, os valores se situavam em torno de R\$ 10 mil, há que se considerar procedente a alegação do Sr. Procurador quando afirmou que, tomando-se por base o valor de R\$ 4 mil por vagão, ter-se-ia um total de R\$ 760.000,00 o que obrigaria os liquidantes à realização de concorrência em obediência à Lei nº 8.666/93.

De outra parte, se for adotado como valor-base para os bens que se encontram no Rio de Janeiro, R\$ 10 mil, conforme apurado pela Equipe Técnica do TCU, o valor mínimo do Leilão crescerá consideravelmente.

Dessa forma, devo concordar com as várias ponderações do Sr. Procurador da República no sentido de que não se pretende simplesmente evitar os leilões, mas os preços vis, isto é, se livrar dos bens patrimoniais a qualquer custo.

IV

Outro ponto de que me permito discordar da Unidade Técnica, com as vênias de estilo, refere-se à utilização de apenas uma fonte de informação para ratificar as avaliações e assertivas dos Técnicos da RFFSA em liquidação qual seja, a ANTF - Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários que, por ser representante das empresas concessionárias e/ou arrendatárias dos transportes ferroviários, sugeriria exigir-se maiores esclarecimentos por parte de uma entidade neutra, como já mencionei anteriormente.

São contraditórias as informações prestadas por Diretor da entidade ligada aos concessionários, como relatado na instrução da 1ª Secex, às fls. 199, itens 9 e 14.1, onde foi afirmado que, especialmente os vagões arrendados à Rede Ferroviária Federal S/A, foram devolvidos e desincorporados dos contratos de arrendamento, porque após diversos testes e tentativas de reforma, constatou-se que não possuíam qualquer possibilidade de reutilização, ao mesmo tempo em que a empresa Caramuru Alimentos S/A assevera que só teria interesse em adquirir os vagões da Rede, através de leilão público, como demonstra fax enviado à Comissão de Liquidação da RFFSA, (fls. 15 - Vol. Principal), uma vez que a principal razão do não interesse nessas outras alternativas [arrendamento de longo prazo, locação ou cessão] é que, para financiar a recuperação transformação (sic) desses vagões, cujo montante deverá ser pelo menos cinco vezes maior que o seu preço de aquisição, é necessário que a Caramuru seja proprietária desses ativos (grifos meus).

Com efeito, restou clara a contradição dos interessados no rápido desfecho dos leilões, ou seja, existe possibilidade e interesse por parte das empresas concessionárias em que sejam recuperados os vagões da RFFSA em liquidação, diferentemente do que alegou a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, fato que, novamente, dá razão ao Sr. Procurador da República, especialmente no que tange à possibilidade de ser possível, ainda que tecnicamente, o arrendamento ao invés da alienação dos vagões, posto que esteja a companhia em liquidação.

De outra monta, entendo que, estando em processo de liquidação a empresa, seja mais adequada a via do leilão dos bens inservíveis em detrimento de seu arrendamento, devendo-se observar, no entanto, e com o rigor que a situação requer, os princípios constitucionais e legais que norteiam a alienação de bens do patrimônio público. O arrendamento fora questionado claramente pelo Nobre

Representante como possível alternativa mais rentável ao Erário em contraposição à simples alienação dos vagões, isto é, aquela possibilidade seria mais vantajosa em relação a esta.

Nesse particular, creio que assiste razão à Unidade Técnica que, da mesma forma, se manifestou contrária a possíveis arrendamentos em função, principalmente, de o comando legal exarado pela Lei nº 6.404/76, em seu art. 210, inciso IV, apontar para a realização dos ativos da empresa com o fito de pagar os compromissos existentes, não havendo, dessa forma, ilegalidade na realização de alienações dos bens da companhia, desde que respeitados os parâmetros legais.

Cabe, no entanto, registrar a necessidade de se recomendar à RFFSA em liquidação, que realize levantamento do material passível de transferência ao patrimônio histórico nacional, como é o caso de antigas locomotivas que, com algum tipo de recuperação, poderão compor o acervo de operadoras de turismo, conforme anotou o Nobre Representante em sua réplica, às fls. 15 e 154/178, em regiões de forte apelo turístico.

Para tanto, necessário que haja um cadastro dos bens e um controle adequado do material a ser alienado, sob pena de se perder grande parte do acervo de alta relevância ao patrimônio histórico que poderá ter reflexos positivos até mesmo na geração de empregos.

V

Novamente, ao pedir vênias à Equipe de Inspeção da 1ª Secex, quero discordar de ponto que creio equivocado, qual seja, o que qualifica os vagões a serem vendidos como sendo sucata, fato que, no entendimento deste Relator, não deve ser aceito como verdade real dos fatos, uma vez que não tratava o Edital de venda de sucata (item 16.2 da instrução), tendo havido inferência que acabou por distorcer o foco da presente Representação, pois claro é o que às fls. 66 e 72 do Volume Principal destes autos consta como objeto dos Leilões nos 001/04 e 002/04, ou seja: alienação de vagões ferroviários. Tal assertiva destoa, inclusive, do que claramente afirma a empresa Caramuru Alimentos S/A, interessada no pleito, e tão-somente na aquisição dos vagões e não em seu arrendamento, ou seja, o objeto do certame é a venda de vagões ferroviários ainda com vida útil e produtivos para aquele que vier a arrematá-los.

Vale repisar o fato de que havia interesse de empresas concessionárias em adquirir os vagões, como confirmado nestes autos, e portanto, há que se ter maiores parâmetros de comparação de preços e de pesquisa de preços, inclusive com opiniões de terceiros sem interesses comerciais como as verificadas neste caso.

Após a inspeção realizada pela Unidade Técnica junto à RFFSA, a Equipe do TCU asseverou que os vagões a serem leiloados no Leilão nº 001/04 estavam desgastados e com muitas partes faltantes ou danificadas, de modo que somente podem ser avaliados pelo peso do aço de seus componentes, ou seja, tratar-se-ia de sucata. No entanto, como já mencionado, não havia menção no Edital de tratar-se de sucata.

Para o segundo leilão, o de nº 002/04, conforme apurado pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, a RFFSA em liquidação avaliou por preços mais elevados os itens a serem alienados, levando-se em conta a possibilidade de aproveitamento parcial dos bens para a atividade de transporte ferroviário, afirmação incompatível com o que foi declarado pela Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF.

VI

No que tange à discussão acerca da prática de fracionamento por parte da RFFSA em liquidação entendo que para o caso vertente assiste razão ao Representante, pelas razões que passo a expor.

Estamos diante de um processo confuso, sem a transparência requerida pelo art. 37 da Constituição Federal, como também em desacordo com os dispositivos do art. 23, c, da Lei nº 8.666/93, consoante redação dada pela Lei nº 9.648 de 27/05/98, que determina a realização de concorrência para alienações acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Confusa e pouco transparente, também, por ser proposta a realização de leilões na mesma data, para alienação de bens ora considerados sucata, ora considerados recuperáveis. Há, ainda, a quebra do princípio constitucional da isonomia, como já mencionei, além de estarem parte dos bens em Bauru/SP, enquanto os leilões estão previstos para ocorrer na Cidade do Rio de Janeiro.

Portanto, creio acertado o posicionamento do Representante do Parquet Federal, até porque não existe publicado edital para a venda de sucata e, sim, de vagões. Ademais, a empresa Caramuru Alimentos S/A interessou-se pelos bens como sendo passíveis de recuperação e não por material considerado sucata.

Importa destacar, ainda, e como demonstração cabal de que houve o fracionamento por parte da RFFSA, que ao final de 2.003, a Companhia havia lançado edital para alienação de bens em um único leilão. Após questionamento realizado pelo Representante, como consta nestes autos, no sentido de que não se deveria fazer leilão por contrariar a legislação em vigor, houve a imediata divisão, partição, isto é, fracionamento do certame em dois leilões, um devendo suceder imediatamente o outro, fato que resultou na presente Representação e na Medida Cautelar aqui discutida.

Dessa forma, mister se torna que a empresa proceda a um detalhado inventário dos bens a serem alienados, inclusive para, eventualmente, realizar leilão de sucata separadamente do material ainda recuperável, tendo em vista também o equipamento que poderá ser útil ao patrimônio histórico.

Da forma como estavam propostos os leilões impugnados pairavam dúvidas quanto aos verdadeiros beneficiados pelas alienações, principalmente considerando a infeliz consulta feita a uma única empresa interessada no arremate dos bens.

Ainda reputo merecedor de atenção, uma vez que deverá ratificar o posicionamento que abraço nesta oportunidade, em concordância com a proposta do Ilustre Representante, o fato de a Lei nº 9.364/96, que dispõe sobre o processo de liquidação da RFFSA, uma vez que existe flagrante inconstitucionalidade no dispositivo insito no § 2º do art. 8º do aludido diploma legal, senão vejamos.

A Lei nº 9.364/96, dá ao liquidante, no dispositivo acima mencionado, poder para vender bens da União por meio de leilão, independentemente do valor. Tal dispositivo, a meu juízo, fere frontalmente o art. 37 da Carta Magna.

Conquanto não haja a Lei nº 9.648/98 revogado especificamente dispositivos da Lei nº 9.634/96, há que se atentar para a inconstitucionalidade embutida na já aludida exceção para a realização de leilões.

Ao permitir que o gestor opte pela modalidade que ele, discricionariamente, entender mais adequada, a Lei nº 9.634/96 afronta o princípio constitucional da moralidade, na medida em que deixa ao alvitre da Administração a prática de ato que, evidentemente, tanto o constituinte originário quanto o legislador procuraram restringir ao delimitar faixas de ação para a realização de eventos licitatórios, com a finalidade de trazer transparência aos certames, além de procurar a realização do melhor negócio para os cofres públicos (princípio da economicidade) e evitar, ainda, a prática de favorecimentos a quem quer que seja. Além disso, com tal atitude, estar-se-ia evitando perdas ao Erário, uma vez que, em processos de licitação de maior vulto, ou maior complexidade, há que se ter mais cautela na condução desses procedimentos, impondo-se maior divulgação e o chamamento de pessoas mais preparadas e de maior capacidade de realização de negócios, já que seria bastante danoso ao Erário lidar com aventureiros ou oportunistas.

O Prof. José Afonso da Silva, (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros Editores, 16a. ed., 1998), nos ensina acerca do princípio da moralidade e da probidade administrativa:

A idéia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. (grifos do autor)

Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. (grifei)

Com relação aos princípios constitucionais, é importante que se procure esclarecer o sentido dado pela Carta de 1988, como exprimindo a noção de mandamento nuclear de um sistema na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello. Importa trazer, então, à colação, as observações de Gomes Canotilho e Vital Moreira, por intermédio do Prof. José Afonso da Silva, na citada obra:

Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] 'núcleos de condensações' nos quais confluem valores e bens constitucionais'. Mas, como disseram os mesmos autores, 'os princípios, que começam por ser

a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional (grifei)

Releva lembrar que o conjunto de princípios constitucionais, dentre os quais está o da moralidade, tem caráter normativo, trazendo em seu bojo os conseqüentes direitos e obrigações, orientando, assim, a interpretação dos diversos diplomas normativos.

Juarez Freitas (O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais), a propósito dos princípios constitucionais, assevera que:

Gozam de eficácia jurídica de maior ou menor intensidade, normalmente experimentando - pela condição de orientadores gerais e pelo inerente alto grau de abstração - a necessidade, em escala variada, da mediação concretizadora através de regras ou normas para que logrem alcançar aquela densidade mínima capaz de oferecer ao ordenamento consistência e legitimação. Possuem, é de frisar, eficácia jurídica imediata e direta, o que faz incontornável o mister do intérprete e do cientista de lhes retirar vestígios e traços de vacuidade ou de limbo.

Por isso, sem a menor exceção, toda e qualquer norma ou relação no mundo jurídico há de ser pautada por tais vetores supremos, que coexistem numa tensão dialética ineliminável e reclamam uma permanente hierarquização axiológica, em função da qual todos os comandos se relativizam mutuamente e encontram o verdadeiro alcance nesta interação de sentidos devidamente hierarquizados pelo hermeneuta do Direito, mais do que da lei. (grifei)

Paulo Soares Bugarin, in O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, nos esclarece:

Assim, a perspectiva que se coloca de ampliação do controle sobre os atos da Administração, quanto à eficiência, objetivamente aferível pela via da razoabilidade, implica que 'eficiência, economicidade, legitimidade e moralidade passam a constituir um padrão de comportamento administrativo sujeito tanto ao controle interno, na linha da hierarquia que enseja a autotutela (STF, Súmula nº 473), quanto externo, pelos Cidadãos (ação popular constitucional), pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário.

Alguns autores, ademais, vislumbram uma estreita vinculação, também, entre economicidade e moralidade.

Neste contexto, Marcelo Figueiredo sustenta que o cumprimento da moralidade administrativa 'ainda de braços dados com o atingimento a dois princípios expressos e um princípio implícito: os princípios da legitimidade e economicidade (expressos) e o princípio da razoabilidade (implícito).

No mesmo plano afirma Justen Filho que a:

A Administração Pública está obrigada a gerir os recursos financeiros do modo mais razoável. O princípio da economicidade pode reputar-se também como extensão do princípio da moralidade. Significa que os recursos públicos deverão ser administrados segundo regras éticas, com integral respeito à probidade. O administrador público não pode superpor eventuais e egoísticos interesses privados ao interesse público. Não se respeita o princípio da economicidade quando as decisões administrativas conduzem a vantagem pessoal do administrador antes do que ao benefício de toda coletividade. (grifos não são do original)

De fato, as respeitáveis posições transcritas sobre a questão em tela permitem que se vislumbre, não obstante a complexidade da questão doutrinária, uma relação estreita entre moralidade e economicidade, fundada na razoabilidade das opções políticas de gastos/investimentos públicos e na probidade na condução dos negócios da Administração.

O agir econômico se qualificaria, assim, como um agir moral, no sentido específico de moralidade administrativa.

É obvio que o agir moralmente orientado se constitui num dos pressupostos legitimadores da ação estatal como um todo. O agir imoral é obviamente ilegítimo.

Nesse cenário, é plausível supor que o agir economicamente fundamentado se revele, em regra, moralmente orientado, tanto nos seus motivos quanto nos seus resultados, aproximando-se, dessa maneira, do fundamental princípio da legitimidade.

Por outro lado, parece razoável se sustentar que, não necessariamente, o agir moral tem que se qualificar como econômico. Ou seja, a moralidade administrativa pode, tendo em vista superiores razões de interesse público ou social, também balizadas pelo princípio da razoabilidade, autorizar que não seja adotada a solução que ofereça maior vantagem econômica em si, mas a que se revele mais adequada ou razoável para o alcance das finalidades públicas almeçadas, especialmente em contextos de graves carências sociais, calamidade pública, etc. (grifei)

No caso vertente, não que seja vedado o leilão como regra. Pelo contrário, o leilão deve ser até mesmo incentivado. No entanto, seria mais prudente ao gestor agir com cautela, como bem sugeriu o Nobre Representante, no sentido de trazer maior transparência ao certame, pois a concorrência teria, inclusive, o condão de afastar quaisquer dúvidas que porventura pudessem pairar sobre as alienações impugnadas.

Restou claro, vale repetir, que os bens a serem leiloados não são sucata, como se tentou mostrar em algumas oportunidades nestes autos. Existem, nos lotes a serem alienados, bens de capital que, como ficou demonstrado, ainda poderão gerar receita àqueles que os arrematarem, não obstante necessitem de reparos.

Nesse sentido, há declaração de empresa interessada na aquisição dos vagões, após a realização de consulta realizada pela RFFSA em liquidação a apenas uma potencial compradora de bens alienáveis, fato que ratifica a tese de que a concorrência, como propugnada pela Lei nº 8.666/93, traria maior transparência ao certame em tela e na forma como proposto originalmente e, de conseguinte, daria cumprimento ao princípio da moralidade consoante disposto no art. 37 da Carta Magna, para o caso de vendas de bens em valores que ultrapassem o limite estipulado na legislação específica.

Ademais, o mesmo § 2º do art. 8º da Lei nº 9.634/96 aponta para a realização de concorrência ou leilão, fato que poderia ter sido considerado pela Comissão de Liquidação da RFFSA em liquidação, desde as primeiras advertências do ora Representante, em novembro de 2003.

De outra monta, poder-se-ia realizar leilões menores, em datas diferentes, em locais diferentes, com mais transparência, separando-se sucata de material ainda recuperável - até mesmo porque os bens encontram-se dispersos por vários Estados da Federação -, sem as consequências advindas da realização de um único certame ou dois leilões em seqüência, como os ora impugnados.

VII

No tocante às Comissões de Sindicância entendo que se deva ter uma resposta conclusiva a todos os pontos questionados pelo Representante, uma vez que trarão transparência ao processo de liquidação da Companhia.

Nessa esteira, este Relator entende precipitado afirmar que não há necessidade de conclusão dos pedidos de sindicância relativos aos Processos Administrativos referentes aos Ofícios PRR/2ª Reg/RJ/LCPL 218/03 e PRR/2ª.Reg/RJ/LCPL 224/03, por estarem sendo abordados no Relatório de Inspeção da 1ª Secex, objeto desta Representação, já que são instâncias distintas e a realização de um trabalho obrigatoriamente não interrompe ou desconstitui o outro. Pelo contrário, quanto mais informações e maiores detalhes sobre o processo de liquidação de empresa estatal e do porte da RFFSA em liquidação mais seguras serão as conclusões e decisões a serem tomadas pelos Liquidantes da Companhia.

Dessa forma, entendo necessário se determinar ao Liquidante que dê informações conclusivas sobre todas as Sindicâncias requeridas pelo Parquet Federal para que haja transparência e controle das ações de liquidação.

VIII

Quanto à forma de contratação do Leiloeiro, também questionada pelo Representante, cabe salientar que, conforme informado pela Unidade Técnica, houve maior segurança no processo adotado, não obstante o vulto dos trabalhos e sua extensão geográfica requeiram maior atenção por parte do Liquidante da RFFSA em liquidação.

Creio que o procedimento adotado pela Comissão de Licitação, embora bastante restrito à Cidade do Rio de Janeiro, não possa ser considerado irregular. No entanto, há que se considerar a possibilidade, como sugerido pelo Representante, que haja maior divulgação da contratação de Leiloeiros, inclusive nos diversos Estados da Federação onde se encontram os bens da empresa.

Dessa forma, parece-me prudente que o atual Liquidante da Companhia procure realizar alienações mais próximas às regiões onde se encontram os bens, atuando com mais de um Leiloeiro, quando for o caso de adoção dessa modalidade de licitação.

Ganha relevo o fato de estarmos diante de uma das grandes empresas estatais brasileiras, que mesmo em processo de liquidação lida com área extremamente sensível aos interesses econômicos e sociais do País, detentora de imenso patrimônio, cujo controle é praticamente inexistente, como demonstrou o processo de Prestação de Contas ao qual fiz alusão neste Voto.

Vale destacar, no entanto, e conforme anotado pela 1ª Secex que, de fato, seria adequado permitir que a contratação do Leiloeiro produza efeito somente até o final da vigência original do contrato atualmente em vigor, ou seja, pelo prazo de doze meses, sem as prorrogações possíveis previstas, como sugerido pela Equipe do TCU, cabendo, então, a determinação proposta, no sentido de que a RFFSA em liquidação adote os procedimentos previstos no art. 53 da Lei nº 8.666/93 e no art. 42 do Decreto 21.981/32.

Ao concluir, e face à importância da matéria trazida nestes autos, proponho aos Nobres Pares seja o presente processo convertido em Acompanhamento, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno desta Casa, para que, sob a coordenação da 1ª Secretaria de Controle Externo, atue em conjunto com as Secretarias de Controle Externo nos Estados que julgar fundamentais a tal processo, a fim de avaliar os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial dos atos de gestão dos responsáveis pela RFFSA em liquidação.

É importante que se saliente existir nestes autos farto material colocado à disposição desta Corte de Contas pelo Representante, o qual será de grande utilidade nas análises futuras que serão desenvolvidas no processo de Acompanhamento que poderá surgir destes autos.

Pedindo vênias por discordar da proposta oferecida pela 1ª Secex, encampada pelo Nobre Representante do Ministério Público junto a esta Corte, cumprimento a Equipe daquela Secretaria de Controle Externo pela qualidade do trabalho produzido e Voto por que este Plenário adote o Acórdão que submete à sua elevada apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de outubro de 2004.

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Parecer do Ministério Público

Processo TC 003.296/2004-9 (c/ 2 vol. e 1 anexo, este com 4 vol.)

Representação

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Este processo originou-se de expediente do Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas, Procurador Regional da República no Rio de Janeiro (fls. 6/15 e 30/9), pedindo a suspensão de leilão que a Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, em liquidação, realizaria, em 10.3.2004, com vistas à alienação de material ferroviário (190 vagões, 4 estruturas de locomotiva, uma alinhadora niveladora e uma socadora de lastro).

Da peça fls. 6/11, extraem-se as seguintes razões do Exmo. Procurador Regional da República para ter pedido a suspensão do leilão:

- a) no momento em que aumentava a procura por vagões e peças, inclusive via importação, seria mais vantajoso ao patrimônio público que os bens fossem oferecidos em arrendamento que postos a venda, pois disso poderia advir manutenção e valorização dos ativos da empresa;
- b) teria ocorrido inadequada fixação dos preços mínimos dos vagões incluídos no leilão, pois seria aviltante qualquer resultado de avaliação abaixo de 50% do preço do vagão novo;
- c) a venda do material deveria dar-se na modalidade de concorrência, pois somente o valor dos vagões superava os R\$ 650.000,00, fixados no artigo 23, inciso II, alínea b, da Lei 8.666/1993, com redação dada pela Lei 9.648/1998;
- d) para que a licitação fosse realizada na modalidade de leilão, suspeita o membro do parquet federal que a entidade tenha feito uma conta de chegada, de maneira a evadir-se da concorrência;
- e) teria havido subversão legislativa ao se tomar a definição de bem inservível dada no Decreto 99.658/1990 para subsumir o caso em tela à hipótese permissiva da realização de leilão prevista no artigo 22, § 5º, da Lei 8.666/1993, pois não se pode aplicar, para interpretar Lei de 1993, definição de Decreto de 1990;
- f) ainda que se admitisse a aplicação da definição de bem inservível advinda do Decreto 99.658/1990, a realização do leilão somente poderia ocorrer após ampla consulta a outros órgãos federais, como previsto nos artigos 5º e 6º desse decreto;
- g) o leilão não seria apto a aliviar a situação da RFFSA e visaria a atender os interesses dos arrematantes, conforme se depreenderia de tratativas mantidas com empresa interessada em leilão anterior semelhante ao objeto desta representação (fls. 14/5);

h) foram requisitadas sindicâncias acerca de leilões similares, bem como sobre o processo de seleção do leiloeiro, de maneira que estaria sub judice não só o acervo da RFFSA, bem como a própria atuação do leiloeiro;

i) nessas circunstâncias, a realização do leilão contribuiria para o desaparecimento de eventuais corpos de delito, dificultando a apuração dos fatos e a definição das responsabilidades.

Por essas razões, após asseverar que o leilão contraria os princípios da Administração Pública definidos no caput do art. 37 da Carta Magna e as disposições da Lei n.º 8.666/93, pediu o Procurador Regional da República que fosse deferido o adiamento liminar do leilão, sem audiência da RFFSA, só se permitindo a alienação do acervo mediante regular concorrência e avaliação extrema de dúvidas, separando o que realmente será sucata, daquelas peças de amplo valor no mercado como truques, eixos, rodas, etc. (fls. 10/1).

Por meio da Medida Cautelar fls. 3/4, exarada em 9.3.2004, Vossa Excelência recebeu o expediente do Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas como representação e determinou à RFFSA a suspensão do leilão e à 1ª Secex a realização da oitiva dos responsáveis junto àquela empresa, nos seguintes termos:

Decido.

Conheço como Representação, com fulcro no inciso I do artigo 237 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

O Ilustre Requerente trouxe elementos suficientes para ajuizamento por este Relator quanto ao atendimento dos requisitos da requerida Medida Cautelar, quais sejam:

a) quanto ao *fumus boni iuris*, encontra-se patente na ofensa ao arts. 37, XXI, da Constituição Federal, que dispõe sobre procedimento licitatório bem assim aos arts. 22, § 5º e 23, "c" da Lei 8.666/93, no que tange à natureza dos bens a serem leiloados, como também à evasão a modalidade de licitação, devendo ser aplicada ao caso a modalidade Concorrência; e

b) quanto ao *periculum in mora*, deve o certame ser suspenso, a fim de evitar-se possível dano ao Erário, consubstanciado na iminência de prejuízo ao patrimônio público, vez que o Leilão, sob a responsabilidade da RFFSA, poderia ser levado a efeito sem as devidas cautelas que a Lei de Licitações determina.

Ante o exposto, CONCEDO Medida Cautelar, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno desta Corte Federal de Contas, determinando, por conseguinte, à Rede Ferroviária Federal S A - RFFSA (em liquidação):

1) que proceda à imediata suspensão do Leilão previsto para o dia 10 de março de 2.004, para alienar bens do acervo da Empresa, sob pena de o Tribunal, em caso de descumprimento desta determinação, aplicar multa aos Responsáveis, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992.

Encaminhem-se os autos à 1ª SECEX para a efetivação, com a urgência que a matéria demanda, das providências seguintes:

i) comunicação ao Excelentíssimos Senhores Ministros de Estado dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão do teor desta decisão, na forma do § 4º do art. 276 do Regimento Interno;

ii) oitiva dos responsáveis junto à Rede Ferroviária Federal S A - RFFSA (em liquidação) para que se pronunciem, em até 15 (quinze) dias, contados da ciência desta Decisão, com fundamento no § 3º do art. 276 do Regimento Interno, enviando-se-lhes cópia da Representação formulada pela autoridade requerente.

Posteriormente, na Sessão de 10.3.2004, após comunicação de Vossa Excelência, o Tribunal Pleno aprovou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 de seu Regimento Interno, a aludida medida cautelar, conforme consta na Ata 7/2004.

As determinações constantes da medida cautelar foram cumpridas. A RFFSA não realizou o leilão, como consta na Ata fls. 99/100. A unidade técnica procedeu à oitiva dos membros da Comissão de Liquidação da RFFSA (ofícios às fls. 16/20) e efetivou as comunicações designadas (fls. 24/6).

A par das justificativas apresentadas em nome da RFFSA (fls. 41/7 e anexos às fls. 48/147), a 1ª Secex entendeu necessária a realização de inspeção para a elucidação dos tópicos levantados na representação (fls. 162/7 e 172/3). Como resultado, foi confeccionado o relatório às fls. 194/214, acompanhado das fotos fls. 176/93, no qual a unidade técnica concluiu pela improcedência da representação e pela revogação da medida cautelar suspensiva da realização do leilão.

Irresignado, o representante apresentou réplica (fl. 230 e todos os volumes do Anexo). A 1ª Secex, porém, após analisar os elementos por ele aduzidos, novamente propôs que sejam mantidos o exame e a proposta contidos no Relatório de Inspeção realizado nestes autos (fls. 249/262).

Encontrando-se os autos no MP/TCU, o Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas encaminhou-nos outras peças, compostas, basicamente, por cópias da réplica já apresentada, bem como de seus anexos, de matéria jornalística sobre o aquecimento da atividade ferroviária e o aumento no número de vagões em atividade, e de ata de assembléia dos acionistas da RFFSA, na qual está transcrito ofício do ilustre Procurador Regional da República contendo várias denúncias de irregularidades ocorridas na empresa e registrada a exoneração de quatro dos membros da Comissão de Liquidação da RFFSA. Desta última manifestação do representante, destacamos a seguinte declaração:

O presente processo se reveste de verdadeiro leading case, ultrapassando a simples discussão de um leilão, pois o que está em jogo é o inteiro PROCESSO DE LIQUIDAÇÃO DA RFFSA, o qual se realiza com enorme prejuízo para o país.

A partir desses elementos constantes dos autos é que, atendendo honrosa solicitação do Relator (fl. 263), emitimos o presente parecer, com fulcro no artigo 81, inciso II, da Lei 8.443/1992.

II

A desestatização da RFFSA resultou na transferência a particulares da exploração do serviço público de transporte ferroviário, no arrendamento de bens operacionais aos concessionários e na dissolução da empresa, como consta no relatório que antecedeu o Acórdão 573/2003 - 2ª Câmara (TC 022.881/1992-1), do qual transcrevemos os seguintes trechos:

5. A RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização - PND por meio do Decreto nº 473, de 10 de março de 1992 (DOU de 11/03/1992), tendo como modelo a divisão dos sistema ferroviário operado pela empresa em seis malhas: Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Tereza Cristina, Sul e Nordeste, com outorga, pela União, de concessão para a exploração do serviço público de transporte ferroviário e, pela RFFSA, arrendamento de bens operacionais e venda de bens de pequeno valor, de cada uma. Por meio do Decreto nº 2.502, de 18.02.98, a Fepasa foi incorporada à RFFSA, em decorrência de acerto financeiro entre a União e o Estado de São Paulo, e também entrou no processo de desestatização com o nome de Malha Paulista. Ressalta-se que as ações da RFFSA não foram vendidas: à iniciativa privada foi transferida a execução do serviço de transporte ferroviário de carga, por meio do contrato de concessão realizado entre a União e a empresa vencedora do certame licitatório, e os bens operacionais foram arrendados às concessionárias, mediante contrato de arrendamento, vinculado à concessão.

6. Com o encerramento da transferência da execução de serviços públicos de transporte ferroviário de carga, a RFFSA entrou em liquidação (Resolução nº 12, de 11/11/1999 - DOU de 07/12/1999). O acompanhamento da concessão passou a ser feito pela Secretaria de Transportes Terrestres do Ministério dos Transportes, enquanto que a fiscalização dos bens operacionais arrendados ainda era realizada pela RFFSA - em liquidação. Atualmente a competência para realização desses trabalhos é da recém-instalada Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

A dissolução da empresa foi determinada pelos artigos 1º e 2º do Decreto 3.277/1999, abaixo transcritos:

Art. 1º Fica dissolvida a Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto n.º 473, de 10 de março de 1992.

Art. 2º A liquidação da RFFSA far-se-á de acordo com as disposições da Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, conforme determina o art. 24 da Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Nos termos do artigo 21 da Lei 8.029/1990 c/c os artigos 208, 210 e 218 da Lei 6.404/1976, a liquidação de uma entidade implica ultimar os negócios da companhia, realizar o ativo, pagar o passivo, e partilhar o remanescente entre os acionistas, podendo, para isso, serem alienados bens móveis ou imóveis.

À vista dos normativos citados, não há como concluir pela invalidade integral do processo de liquidação da RFFSA. Cabe, entretanto, analisar a lisura dos procedimentos inicialmente apontados na representação.

Os questionamentos formulados pelo representante abarcam o Edital 001/GT - ALEMAQ/2004 (fls. 66/71) e o Edital 002/GT - ALEMAQ/2004 (fls. 72/5). O primeiro visou à alienação de vagões ferroviários, agrupados em 6 lotes, totalizando R\$ 473.250,00 a soma das avaliações dos preços mínimos para arrematação. O segundo objetivou a alienação de vagões ferroviários, estruturas

locomotivas e alinhadora-niveladora-socadora, resultando em avaliação total de R\$ 636.457,00. Observa-se que os vagões incluídos no segundo edital receberam cotação entre R\$ 4.315,00 e R\$ 14.302,00, enquanto que os preços para o primeiro situaram-se entre R\$ 2.960,00 e R\$ 3.901,00.

Conforme levantado pela 1ª Secex, os vagões arrolados no Edital 001/GT - ALEMAQ/2004 estão localizados em pátios no Estado do Rio de Janeiro e estão em estado de deterioração e obsolescência bem mais avançado que aqueles tratados no Edital 002/GT - ALEMAQ/2004, localizados em pátios no Estado de São Paulo. A esse respeito, a inspeção da 1ª Secex, após examinar o estado de conservação e as condições ou possibilidade de utilização dos vagões a serem alienados, consignou, em itens do relatório às fls. 194/214, que:

a) os vagões do Leilão 001 são antigos e obsoletos, com menor capacidade original de carga, mais desgastados e com muitas partes faltantes ou danificadas, de modo que somente podem ser avaliados pelo peso do aço de seus componentes (item 7.1);

b) os vagões do Leilão 002 podem servir a aproveitamento parcial, pois têm peças, especialmente os trucks (estrutura com os eixos, rodas, sistema de molas e outras peças), que podem ainda ser aproveitadas para uso ferroviário, mas esses vagões já foram devolvidos pelas empresas arrendatárias porque, após diversos testes e tentativas de reforma, ficou concluído que não possuem qualquer possibilidade de reutilização (itens 14 e 14.1).

Portanto, a decisão de alienar os bens da RFFSA fez-se em conformidade com o interesse público, pois, além de estar amparada em diretriz legal pela dissolução da empresa, pautou-se no fato de não serem eles viáveis operacionalmente, ou seja, de não servirem à utilização direta na exploração do serviço de transporte ferroviário.

A descrição dos bens pela unidade técnica também afasta a suspeita de que o estado ou a natureza deles constituiria óbice à oferta em leilão. Os relatos e fotos reunidos pela equipe de inspeção demonstram à saciedade que se trata de bens inservíveis e, portanto, com características mencionadas no artigo 22, § 5º, da Lei 8.666/1993.

Quanto à avaliação dos preços dos bens, a 1ª Secex anotou que os critérios utilizados nas avaliações e que resultaram nos valores indicados nas planilhas examinadas estavam em conformidade com o aspecto visual dos vagões, ou seja, os índices de vida útil aparente, os índices de integridade quantitativa, os valores adotados, e outros fatores, mostraram-se adequados ao real estado dos bens (fl. 201, item 15.3) e que a Lei 8.666/93 exige apenas a avaliação prévia, conforme o art. 17, inciso II, da Lei 8.666/93, e a fixação de preço mínimo, na forma prescrita pelo art. 53, § 1º, dessa mesma lei, requisitos esse atendidos pela RFFSA.

Prossegue a unidade técnica: Entretanto, quanto à obrigatoriedade de realização de mais avaliações ou de avaliações por outra entidade, tem-se a inexistência de previsão legal para tanto. Ademais, a necessidade de realização de outras avaliações, por entidades distintas da RFFSA, só se justificaria se tivessem sido constatadas imprecisões nos procedimentos adotados ou restasse comprovada a incapacidade técnica daquela empresa para efetuar as avaliações (item 17).

Esses esclarecimentos da unidade técnica permitem concluir pela ausência de comprovação de vícios na estimação dos valores dos bens que, por si sós, pudessem levar-nos a propor a anulação do certame.

À luz do critério interpretativo pelo qual lei especial derroga lei geral, em se tratando da venda de ativos da RFFSA, no bojo do processo de desestatização e liquidação da empresa e desde que a finalidade última da operação seja abater dívida do Tesouro Nacional, aos artigos 17, § 6º, e 23, inciso II, alínea b, da Lei de Licitações, sobrepõem-se os artigos 8º, § 2º, e 9º da Lei 9.364/1996 (fls. 160/1), nos quais está autorizada a realização de leilão independentemente do valor dos bens. No caso, caberia, contudo, alertar a RFFSA que a preservação da legalidade dos certames tratados nesta representação demanda serem os valores apurados nos leilões integralmente aplicados nas finalidades previstas nos artigos 3º e 8º da Lei 9.364/1996.

Ademais, a unidade técnica apontou diferenças no perfil dos potenciais compradores dos bens arrolados em cada um dos editais, bem como ganhos de competitividade que respaldam a opção pelo leilão. Portanto, as informações prestadas pela 1ª Secex evidenciam que não houve evasão à modalidade de licitação exigida neste caso.

Demonstrou, também, a 1ª Secex que a RFFSA tem realizado as sindicâncias solicitadas pelo ora Representante e que, com exceção da que trata do correto procedimento para contratação de leiloeiro, as questões nelas suscitadas não dizem respeito ao objeto deste processo.

Afiguram-se pertinentes, ainda, as observações da unidade técnica no sentido de que a contratação do leiloeiro, segundo normas que regem o exercício desta profissão e o artigo 53 da Lei 8.666/1993, deve seguir específico procedimento de rodízio por ordem de antigüidade de registro do leiloeiro na Junta Comercial, mas que a opção por licitação, na modalidade convite, todavia, não implicou prejuízos ao próprio leilão, nem aos cofres da empresa, por ter sido observado o limite para pagamento de comissão.

a) Por essas razões, manifestamo-nos, no essencial, de acordo com os itens I, II, e III da proposta da 1ª Secex formulada às fls. 213/4 (item 91) e ratificada às fls. 261 (item 50) e 262.

Embora não tenha constituído objeto da peça inicial da representação, merece destaque, porém, o fato de que a situação de abandono dos bens da RFFSA, como enfatizado pelo representante, em sua réplica, não deve ser tomada como mera fatalidade, diante da qual restaria apenas determinar à empresa que deles se desfaça rapidamente, para que ela não se agrave.

Por isso, dissentindo da unidade técnica, no tocante ao item IV da proposta às fls. 213/4 (item 91), entendemos que deva ser determinado à RFFSA que promova as ações necessárias a resguardar o patrimônio público sob sua responsabilidade, alertando que o injustificado descumprimento de comando nesse sentido poderá resultar na aplicação de multa aos gestores responsáveis.

Pugnamos, ainda, por que a RFFSA seja admoestada de que, a exemplo da situação verificada nos editais 001/GT - ALEMAQ/2004 e 002/GT - ALEMAQ/2004, tratados nesta representação, a possibilidade de a empresa alienar bens, mediante leilão, quando os valores somados alcancem o limite estipulado na Lei de Licitações para realização de concorrência, somente encontra amparo legal se a operação de venda destinar-se às finalidades previstas nos artigos 3º e 8º da Lei 9.364/1996.

Por fim, perfilhamos também as demais propostas dos itens V e VI, às fls. 213/4 (item 91).

Brasília, em 24 de agosto de 2004.

Júlio Marcelo de Oliveira

Procurador

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Declaração de Voto

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC 003.296/2004-9 (com 4 volumes)

Natureza: Representação

Entidade: Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA em liquidação

Interessado: Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas - Procurador Regional da República no Estado do Rio de Janeiro.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Representação formulada pelo Exmo Sr. Procurador Regional da República Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas, requerendo a suspensão liminar de processo licitatório na modalidade de leilão que seria realizado pela RFFSA em liquidação, tendo em vista a prática de irregularidades. Cautelar concedida por este Tribunal. Leilões podem ser realizados, desde que se atenda rigorosamente à legislação pertinente ao tema. Inadequação de se realizar leilão de material inservível, classificado como sucata, em conjunto com vagões ainda recuperáveis. Conversão deste processo em Acompanhamento. Determinação à Segecex para inclusão no Plano de Fiscalização do Primeiro Semestre de 2005 de Auditoria Operacional na RFFSA em liquidação, tendo em vista irregularidades constatadas no processo de liquidação, em função da Representação ora formulada. Descontrole do patrimônio da empresa. Determinações à RFFSA em liquidação. Comunicações a autoridades competentes.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Registro, de início, a qualidade do Voto proferido pelo eminente Ministro Adylson Motta, cujas conclusões decorrem de sua incansável luta pela preservação do patrimônio público.

Todavia, entendo pertinente tecer algumas considerações acerca da alegada inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei n.º 9.364/96, que cuidam da alienação de bens da RFFSA, a seguir transcritos:

Art. 8º A receita proveniente da alienação dos imóveis e de outros ativos referidos no art. 3º desta Lei deverá ser utilizada integralmente para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

.....
 § 2º A venda dos bens imóveis da União de que trata o parágrafo anterior será feita mediante concorrência ou leilão público, independentemente do valor, podendo ser aceitos, como meio de pagamento, créditos securitizados de responsabilidade do Tesouro Nacional na proporção e condições a serem definidas no edital.

Art. 9º O disposto no § 2º do artigo anterior aplica-se, também, aos imóveis e outros ativos a serem alienados diretamente pela RFFSA.

Entendeu S. Exa. que o § 2º do art. 8º retrotranscrito viola frontalmente o princípio da moralidade.

Em que pese a sólida doutrina acerca desse princípio constitucional compilada pelo Relator, não vislumbro em que medida a adoção de uma ou outra modalidade licitatória afronta o texto constitucional, notadamente as disposições relativas à licitação.

Nesse sentido, registro que o inciso XXI do art. 37 remeteu a disciplina da matéria para o legislador ordinário, que foi incumbido, inclusive, de estabelecer as hipóteses nas quais não haveria procedimento licitatório.

Registrou S. Exa.:

Ao permitir que o gestor opte pela modalidade que ele, discricionariamente, entender mais adequada, a Lei nº 9.634/96 afronta o princípio constitucional da moralidade, na medida em que deixa ao alvitre da Administração a prática de ato que, evidentemente, tanto o constituinte originário quanto o legislador procuraram restringir ao delimitar faixas de ação para a realização de eventos licitatórios, com a finalidade de trazer transparência aos certames, além de procurar a realização do melhor negócio para os cofres públicos (princípio da economicidade) e evitar, ainda, a prática de favorecimentos a quem quer que seja. Além disso, com tal atitude, estar-se-ia evitando perdas ao Erário, uma vez que, em processos de licitação de maior vulto, ou maior complexidade, há que se ter mais cautela na condução desses procedimentos, impondo-se maior divulgação e o chamamento de pessoas mais preparadas e de maior capacidade de realização de negócios, já que seria bastante danoso ao Erário lidar com aventureiros ou oportunistas.

Com as vênias de estilo, entendo que o constituinte não estabeleceu modalidades licitatórias, tampouco buscou estabelecer limites para cada uma delas. Ademais, julgo que a adoção da modalidade leilão, autorizada por lei específica, não concorre para reduzir a transparência do certame ou para favorecer esse ou aquele licitante.

Ao revés, a utilização de leilão homenageia o princípio da eficiência, ao conferir ao gestor meios para executar, com mais agilidade, sua missão legal, in casu, a venda de ativos da RFFSA e o pagamento de suas dívidas.

Também não vislumbro em que medida o leilão poderá concorrer para a contratação com pessoas eventualmente despreparadas, mesmo porque se trata de venda de bens a serem entregues mediante o pagamento do preço acordado, e não de prestação de serviços.

Registro, ainda, que além da Lei n.º 9.364/96, editada especificamente para o processo de liquidação da RFFSA, a Lei n.º 9.491/97 também permite a utilização da modalidade leilão para venda de ativos na hipótese de desestatização, inclusive quando da dissolução de sociedades,;

Art 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

.....
 V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos;

.....
 § 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V e VI deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.

Ressalto, por fim, que em outras oportunidades esta Corte, ao examinar processos de desestatização, nenhuma ressalva efetuou quanto à licitude da utilização da modalidade leilão.

Assim sendo, proponho, com as devidas vênias, seja alterada a redação do subitem 9.3.4 da proposta de Acórdão formulada pelo ilustre Relator, bem assim a exclusão do segundo considerando. TCU, Sala das Sessões, em 6 de outubro de 2004.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Representação, formulada pelo Exmo Procurador Regional da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Luis Cláudio Pereira Leivas, tendo em vista a prática de possíveis irregularidades em leilões sob a responsabilidade da Rede Ferroviária Federal S/A - em liquidação;

Considerando a concessão de Medida Cautelar por esta Corte de Contas suspendendo os Leilões 001/GT-ALEMAQ/04 e 002/GT-ALEMAQ/04;

Considerando a existência de fortes indícios de direcionamento a empresa interessada no arremate de bens a serem leiloados;

Considerando o precário controle do patrimônio da Companhia em liquidação e a necessidade de sua preservação com ações pró-ativas que evitem furtos, roubos e depredações à RFFSA em liquidação;

Considerando a inexistência de falhas graves na contratação do Leiloeiro por parte da RFFSA em liquidação;

Considerando a necessidade de melhor avaliação dos bens a serem alienados pela Companhia em futuros processos licitatórios;

Considerando a necessidade de serem concluídas as Sindicâncias instauradas pela RFFSA em liquidação;

Considerando estar a Companhia em processo de liquidação conforme dispõe o inciso IV, do art. 210 da Lei das Sociedades por Ações;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1 conhecer da presente Representação para, no mérito, considera-la parcialmente procedente;

9.2 com fulcro no art. 241 do Regimento Interno deste Tribunal, converter o presente processo em Acompanhamento, sob coordenação da 1ª Secretaria de Controle Externo, com envolvimento das Secretarias de Controle Externo que entender necessárias;

9.3 determinar à Rede Ferroviária Federal S/A em liquidação que:

9.3.1 manifeste-se conclusivamente, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca de todas as Sindicâncias instauradas por solicitação da Procuradoria Regional da República da 2ª Região no Estado do Rio de Janeiro;

9.3.2 promova a distinção entre vagões e/ou materiais recuperáveis daqueles considerados irrecuperáveis ou sucata, realizando certames distintos para cada tipo de bem a ser alienado;

9.3.3 dê prosseguimento ao processo de liquidação, observando que os bens objeto dos Leilões impugnados por meio da Medida Cautelar concedida por esta Corte de Contas em 10/03/2004, só poderão ser alienados após o cumprimento do que determina o item 9.3.2 acima;

9.3.4 promova as ações necessárias a resguardar o patrimônio público sob sua responsabilidade, alertando que o injustificado descumprimento deste comando poderá ensejar a aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3.5 realize levantamento dos bens passíveis de transferência ao patrimônio histórico nacional, ainda que considerados inservíveis à RFFSA em liquidação, avaliando, com a imprescindível cooperação de entidades especializadas, a destinação a ser dada a esses ativos;

9.3.6 crie, no prazo de 60 (sessenta) dias, cadastro de bens alienáveis, a fim de realizar maior controle sobre o material a ser alienado;

9.4 recomendar à RFFSA em liquidação que procure a interveniência de ente externo, como uma Universidade Federal, para colaborar nas futuras avaliações dos bens a serem alienados pela Companhia;

9.5 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que avalie a conveniência de incluir no Plano de Fiscalização para o Primeiro Semestre de 2005 a realização de Auditoria Operacional na Rede Ferroviária Federal S/A em liquidação;

9.6 enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Representante, bem assim aos Exmos Sres Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministro de Estado dos Transportes, Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, Presidentes das Comissões de Fiscalização e Controle, respectivamente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diretor-Geral da Agência

Nacional de Transportes Terrestres e ao Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Redator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 37/2004 – Plenário

Sessão 06/10/2004

Aprovação 11/10/2004

Dou 18/10/2004 - Página 0

FIM DO DOCUMENTO
