

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.227, DE 2001

Dispõe sobre a alienação de bens da Rede Ferroviária Federal S.A.

Autor: Deputado **Antônio Cambraia**

Relator: Deputado **Jamil Murad**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.227, de 2001, tem por objetivo autorizar a União a doar aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins culturais ou educacionais, os prédios e equipamentos das antigas estações ferroviárias pertencentes à Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, bem como os terrenos onde se encontram instalados.

De acordo com a proposição, os bens serão previamente segregados do processo de liquidação da RFFSA, passando ao domínio da União.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios interessados na doação deverão manifestar-se junto ao órgão competente do Poder Executivo no prazo de cento e vinte dias, contado da publicação da lei.

Os bens doados não poderão ser alienados, sendo facultada sua cessão pelos donatários, por meio de convênio, exclusivamente para utilização em projetos culturais e educacionais.



3BD6C05448

Na inclusa Justificação, argumenta-se que a transferência dos imóveis aos Estados e Municípios, interessados em destiná-los a fins culturais, preservará o seu valor histórico.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou, por unanimidade o projeto, com emenda ao art. 1º, destinada a suprimir o prazo para manifestação das unidades federadas interessadas na doação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado **Carlos Santana**.

Nesta Comissão, esgotado o prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania analisar o projeto de lei e respectiva emenda sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Trata-se de sugestão no sentido de que a União seja autorizada a doar aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins culturais ou educacionais, os prédios e equipamentos das antigas estações ferroviárias pertencentes à RFFSA, mediante prévia segregação dos bens do processo de liquidação da empresa.

A matéria tratada nas proposições insere-se na competência legislativa da União e foram observados os requisitos pertinentes à iniciativa, como previsto nos arts. 24, inciso VII, 216, 48, inciso V, e 61, *caput*, da Constituição Federal.

Não obstante, para melhor analisar a proposição, julga-se pertinente fazer as seguintes observações.

A Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA foi instituída com base na autorização contida na Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, sob a forma de sociedade de economia mista.

Com o acentuado declínio do transporte ferroviário, a



3BD6C05448

RFFSA foi incluída, por meio do Decreto nº 473, de 9 de março de 1992, no Programa Nacional de Desestatização de que trata a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.

O modelo de desestatização concebido para a RFFSA manteve a União no controle da empresa, cujos ativos foram repartidos em seis malhas regionais, tratadas como empreendimento independente.

Posteriormente, a União veio a outorgar a concessão do serviço de transporte ferroviário de carga, pelo prazo de trinta anos, mediante licitação. A RFFSA arrendou, então, os ativos vinculados à operação da malha respectiva, vendendo os ativos de pequeno valor.

A RFFSA ficou, assim, esvaziada de suas atividades operacionais. Sua desestatização consolidou-se com a edição da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, sendo, então, leiloadas as seis malhas ferroviárias.

Concluído o processo de transferência das malhas ferroviárias, no início de 1999, e deixando a RFFSA de executar serviços de transportes ferroviários, o Conselho Nacional de Desestatização aprovou a dissolução da empresa, nos termos da Resolução nº 12, de 11 de novembro de 1999.

As providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção da RFFSA foram concretizadas com a edição do Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999.

Recentemente, o Poder Executivo pretendeu encerrar o processo de liquidação iniciado com o referido Decreto e editou, para tanto, a Medida Provisória nº 246, de 6 de abril de 2005.

Na parte que interessa ao exame da matéria, o ato presidencial declarou encerrado o processo de liquidação e extinta a RFFSA. Estabeleceu caber à União sucedê-la nos direitos, obrigações e ações judiciais, desde a data da publicação da medida provisória.

A partir da mesma data, transferiu para a União os bens imóveis não operacionais da RFFSA, para fins de posterior alienação, e, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, transferiu os bens imóveis operacionais da RFFSA, bem como os respectivos bens móveis (art.



5º, II).

Ainda de acordo, com a medida provisória, coube 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 RFFSA, bem como zelar pela sua guarda e manutenção.

Textualmente, quanto aos bens imóveis da Rede, eis o que diz a aludida medida provisória:

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

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

.....
Art. 11. Ficam transferidos ao DNIT:

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

.....
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.”

Ocorre, porém, que, após intensos debates no Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 246, de 2005, foi rejeitada pela Câmara dos Deputados na sessão de 21 de junho de 2005.

O Congresso Nacional não editou decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória rejeitada, configurando-se a hipótese prevista no art. 62, § 11, da Constituição Federal, que diz:

“Art. 62.....

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e



3BD6C05448

decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Contudo, a rejeição da medida provisória não fez cessar o processo de liquidação da RFFSA. E tanto isso é verdade que, em 23 de junho de 2005, o Presidente da República editou o Decreto nº 5.476, para alterar o Decreto nº 3.277, de 1999, que dispôs sobre a dissolução, liquidação e extinção da empresa.

Ao dar nova redação aos arts. 3º e 4º deste último decreto, o art. 1º do Decreto nº 5.476, de 2005, estabeleceu que a RFFSA, em liquidação, “convocará, até 29 de junho de 2005, assembléia nacional de acionistas para os fins de: (...) “IV - fixar o prazo de até cento e oitenta dias, prorrogáveis a critério do Ministro dos Transportes, mediante proposta do liquidante, para conclusão dos procedimentos necessários à finalização do processo de liquidação da empresa”.

Desse modo, o processo de liquidação da RFFSA continuou ainda em curso, a despeito da rejeição da medida provisória.

O Decreto nº 5.476, de 2005, é omissos quanto à destinação dos bens móveis e imóveis da RFFSA. É de se supor, porém, que com a rejeição da medida tal questão retornou ao *statu quo ante*, já que a transferência dos mesmos para a União ou para o DNIT, na forma prevista na medida provisória, pressupunha o encerramento *ex vi legis* do processo de liquidação e a extinção da RFFSA com o conseqüente encerramento dos mandatos dos liquidantes e dos membros do Conselho Fiscal da empresa (art. 4º).

Tinha também como pressuposto uma série de providências enunciadas no ato presidencial, a começar pela consubstanciada no art. 5º, Inciso I, segundo o qual “a União sucederá a extinta RFFSA nos direitos, obrigações e ações judiciais (...)”.

Admitindo que os bens da RFFSA permaneçam sob seu domínio em virtude da rejeição da medida provisória e da ausência de decreto legislativo dispondo sobre as relações jurídicas dela decorrentes, é de se concluir que a alienação, sob a forma de doação, sugerida no projeto de lei em tela deve levar em consideração a natureza jurídica da RFFSA e o respectivo estatuto – a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.



A aludida lei dispõe sobre as Sociedades por Ações, e suas disposições são aplicáveis às sociedades anônimas de economia mista, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal, por força do seu art. 235.

A RFFSA, na qualidade de sociedade de economia mista, é dotada de personalidade jurídica de direito privado. Seus bens, que constituem categoria de bens públicos, com destinação especial e sob a administração particular da empresa, não estão no domínio da União, que não pode deles dispor a seu bel prazer.

Veja-se, por pertinente, o disposto no art. 173, da Constituição Federal:

“Art. 173.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

.....
II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.”

Na lição de **Hely Lopes Meirelles**, “as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de Direito Privado, com participação do poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para realização de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado” ¹.

O Decreto-lei 200, de 1967, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 1969, colocou a sociedade de economia mista no âmbito da administração indireta (art. 4º, II, c) e conceituou-a como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da administração indireta (art. 5º, III).

¹ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 2003, p.359/362.



Ao discorrer sobre o patrimônio das empresas estatais ou governamentais, colhem-se da obra do ilustre administrativista **Hely Lopes Meirelles** os seguintes conceitos:

“O patrimônio dessas empresas é constituído com recursos públicos (na empresa pública) ou públicos e particulares (no caso da sociedade de economia mista). Tais empreendimentos, ainda quando não voltados à prestação de serviço público, admitem lucro, e devem mesmo produzi-lo, para seu desenvolvimento e atrativo do capital privado.

.....

Quanto aos bens públicos recebidos para formação de seu patrimônio e os adquiridos no desempenho de suas atividades passam a formar uma outra categoria de *bens públicos, com destinação especial, sob administração particular da empresa a que foram incorporados, para a consecução de seus fins estatutários*. Com essa qualificação tais bens podem ser utilizados, onerados ou alienados, sempre na forma estatutária e independentemente de autorização legislativa especial, porque tal autorização está implícita na lei que autorizou a criação da empresa e lhe outorgou os poderes necessários para realizar as atividades, obras ou serviços que constituem os objetivos da organização. Daí decorre que todo o seu patrimônio – bens e rendas – serve para garantir empréstimos e obrigações resultantes de suas atividades, sujeitando-se a execução pelos débitos da empresa, no mesmo plano dos negócios da iniciativa privada, pois sem igualdade obrigacional e executiva seus contratos e títulos de crédito não teriam aceitação e liquidez na área empresarial. As empresas prestadoras de serviços públicos, contudo, apresentam situação diferente, pois os bens vinculados ao serviço não podem ser onerados, nem penhorados, nem alienados (salvo autorização de lei específica), em face do princípio da continuidade do serviço.

.....



Na extinção, seu patrimônio – deduzida a parte dos particulares nas empresas de capital misto – reincorpora-se à entidade estatal-matriz, como consequência natural da dominialidade pública de tais bens (...). Por essa mesma razão, os atos lesivos do patrimônio da empresa estatal sujeitam-se a anulação por ação popular (Lei nº 4.717/65, art. 1º), nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF).²

Em outro momento, diz o referido Autor:

“A despeito de serem bens públicos, dada sua destinação especial as organizações de personalidade privada e sua administração em moldes particulares, os bens das empresas estatais prestam-se a oneração como garantia real e sujeitam-se a penhora por dívidas da entidade, como também podem ser alienados na forma estatutária, independente de lei autorizativa, se móveis. No mais, regem-se pelas normas do Direito Público, inclusive quanto à imprescritibilidade por usucapião, uma vez que, se desviados dos *fins especiais* a que foram destinados, retornam a sua condição originária do patrimônio de que se destacaram.

Não há outro raciocínio a seguir, porque, se tais bens pertenciam ao Estado e foram transferidos com destinação especial a uma empresa do Estado, desde o momento em que esta os abandona, ao ponto de serem apossados por terceiros, tais bens, que já permaneciam na órbita estatal, apenas utilizados pela Administração descentralizada, reincorporam-se no patrimônio da entidade centralizada que os cedera tão-somente para o fim estabelecido na lei autorizadora da instituição estatal.

Quanto aos bens das *empresas estatais* (empresas públicas e sociedades de economia mista), entendemos que são, também, *bens públicos com destinação especial e*

² Idem, p. 351/352.



administração particular das instituições a que foram transferidos para consecução dos seus fins estatutários ³

Conforme se depreende da própria redação da medida provisória, os bens da RFFSA seriam transferidos à União a título de propriedade, em contrapartida ao que dispõe o art. 9º da lei nº 6.404, de 1976, quando estabelece que, na falta de declaração expressa em contrário, os bens transferem-se à companhia a *título de propriedade*.

Não tendo sido concretizada a transferência em virtude da rejeição da medida provisória, a RFFSA conserva o domínio sobre os bens objeto do presente projeto de lei.

Portanto, durante o processo de liquidação, ainda em curso, os bens da RFFSA só poderiam, em tese, integrar o patrimônio da União mediante alienação e pagamento do valor correspondente, apurado em avaliação.

O valor assim apurado seria destinado ao pagamento dos credores da RFFSA.

Esse entendimento condiz com o esposado pelo Poder Executivo quando do veto aos arts. 106 e 107 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre.

No que se refere ao tema das presentes proposições, os referidos artigos autorizavam a União a doar aos Estados, Distrito Federal e Municípios ativos não operacionais a eles já transferidos pela RFFSA, sob a forma de permissão de uso, para fins culturais e educacionais, mediante prévia segregação do processo de liquidação da empresa e mediante direito de opção, pelos não permissionários, no prazo de noventa dias da data da publicação da lei, proibida a alienação.

Permitiam também que as antigas estações ferroviárias de interesse histórico ou artístico fossem preservadas como centros culturais, segundo diretrizes do Ministério da Cultura e nos termos de regulamentação pelo Poder Executivo.

Nas razões do veto, por contrariar o interesse público, o Poder Executivo assim se manifestou:

³ Idem, p. 490.



“A Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 – Lei das Sociedades Anônimas, determina que não seja permitida a transferência de bens a título de doação antes de encerrado o processo de liquidação. Ao contrário, como determina a mesma lei, cabe ao liquidante vender o ativo para pagar o passivo, não podendo dispor dos bens sob qualquer hipótese, uma vez que sua função é a de maximização de recursos.”

De fato, é esse o entendimento que emerge do texto do art. 210 da Lei das Sociedades por Ações e da legislação referida neste parecer.

Diante do exposto, o voto é no sentido da inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 4.227, de 2001, e da emenda que lhe foi apresentada na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, ficando prejudicada a análise sob o aspecto de técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado **Jamil Murad**
Relator

