



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 73, DE 2005

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.

Autor: Deputado **PAULO FEIJÓ**

Relator: Deputado **RUBENS OTONI**

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada a esta Comissão em 03.05.2005, para que fossem adotadas as medidas necessárias à realização pelo Tribunal de Contas da União - 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.

O relatório prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão, previa em seu item IV – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a realização de fiscalização pelo TCU por meio de auditoria operacional, como já indicado no Acórdão nº 1.557/04 – Plenário, no âmbito do processo nº 003.296/2004-9, nos termos descritos abaixo:

'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;'

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício nº 275/2005/CFFC-P, de 09.11.2005, solicitou ao TCU a realização da referida auditoria.

Ao conhecer da citada solicitação, a Corte de Contas, em 18.01.2006, nos autos do processo nº TC-020.106/2005-8, proferiu o Acórdão Nº 6/2006 – TCU - Plenário, a partir do Relatório e do Voto que fundamentaram mencionada deliberação.

Em seu Relatório, o Ministro Relator teceu os seguintes comentários:

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

2. Considerando que no primeiro exame das contas da RFFSA, exercício de 2004, está proposta a realização de inspeção in loco com o intuito de verificar o andamento de várias ações tomadas pela Rede no período de sua liquidação, inclusive quanto a aspectos patrimoniais e contábeis que abrangem os termos da solicitação em tela, é oportuno propor o apensamento dos presentes autos às contas da RFFSA de 2004 (TC 012.173/2005-6).

3. Nessa inspeção, caso não seja possível o exame satisfatório da situação patrimonial da empresa, inclusive quanto aos bens operacionais arrendados, bem como da adequação dos registros e demonstrativos contábeis, inclusive quanto aos valores registrados, deverá, então, ser proposta a realização de nova fiscalização, de modo a que seja atendido o referido Acórdão nº 1.557/2004 - TCU - Plenário, item 9.5."

(...)

Diante das razões expostas pelo Ministro Relator, o Tribunal decidiu:

(...)

9.2. com fulcro no art. 27 da Resolução TCU nº 136/2000, apensar os presentes autos ao TC 012.173/2005-6, que trata das contas da RFFSA referentes ao exercício de 2004, em que consta proposta de realização de inspeção in loco para verificar a legalidade, legitimidade e economicidade das ações tomadas pela referida empresa durante o processo de liquidação, inclusive quanto aos aspectos patrimoniais e contábeis;

(...)

Em 26.02.2007, por intermédio do Aviso nº 192-GP/TCU, a Presidência da Corte de Contas encaminhou à Presidência desta Comissão, cópia do referido Relatório de Inspeção, bem como do Acórdão nº 90/2007-TCU – 1ª Câmara, proferido em sessão de 06.02.2007, ao apreciar o processo nº TC-012.173/2005-6.

No Relatório de Inspeção, que trata da Prestação de Contas da RFFSA, exercício de 2004, a 1ª SECEX, no que toca de maneira mais específica à presente proposição, assim se pronuncia:

(...)

10 SOLICITAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

10.1 Por meio da Proposta de Fiscalização e Controle 73 de 2005, cópia as fls. 205/231, foi encarninhada a este Tribunal solicitação do Congresso Nacional, autuada no TC 020.106/2005-8, com proposta do Deputado Federal Paulo Feijó para "a realização pelo TCU de uma auditoria operacional em caráter de urgência, com o objetivo de uma avaliação do real patrimônio público da extinta Rede Ferroviária Federal S/A.", e do relatório prévio, do Deputado Eduardo Paes que solicita a execução de auditoria recomendada no Acórdão 1557/2004-TCU-Plenário. No item 9.5 da decisão foi determinado 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;

10.2 Em análise da 1ª Secex naqueles autos, foi proposta a apensação da solicitação em tela às contas da RFFSA no exercício de 2004, visto que a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

avaliação da conveniência de se realizar auditoria operacional na RFFSA estaria melhor amparada a partir dos trabalhos de fiscalização que estavam programados para o início do 1º semestre de 2006 para subsidiar a análise das contas.

10.3 Pelo que foi verificado, a RFFSA vem apresentando dificuldades de ordem gerencial e de recursos para cumprir os prazos inicialmente programados para sua liquidação no Decreto 5.476, de 23/06/2005. Contudo, pelas constatações anteriores da CGU/RJ e do próprio TCU havia o empenho da equipe da RFFSA em emendar esforços nas ações para o cumprimento de recomendações e determinações desses órgãos, bem como nas ações necessárias à sua liquidação.

10.4 O processo de liquidação da RFFSA vem apresentando vários entraves na sua condução e, principalmente, em consequência do período de vigência da MP que a extinguiu, conta com recursos humanos e financeiros escassos.

10.5 Especificamente quanto à avaliação do valor dos bens que compõem o ativo da RFFSA, foi visto, no item 7.7 deste relatório, que houve trabalho realizado pela empresa Plansul, contratada para esse fim. No entanto, tendo sido encerrada a avaliação, a implementação da revisão dos valores nos registros contábeis ainda depende de decisão da assembléia dos acionistas, inclusive quanto à aplicação de metodologia alternativa de avaliação. Segundo informação da RFFSA, a União, acionista majoritária, pretende que parte dos bens da empresa seja avaliada pelo método do valor de retorno, enquanto que a Plansul utilizou o método do valor de mercado. Está prevista para o primeiro semestre deste exercício a definição do assunto.

10.6 Na condição atual de RFFSA de empresa em processo de liquidação um trabalho com a complexidade e extensão de auditoria operacional seria contraproducente devido à pouca estimativa de tempo de sobrevivência da empresa, com risco de iminente extinção, além das dificuldades devido à precariedade de sua situação de recursos humanos e financeiros para auxiliar tal trabalho. Desta forma, muito provavelmente não haveria tempo hábil para a realização de uma auditoria operacional, além de haver riscos de que a empresa seja extinta antes do término do referido trabalho sem que haja o aproveitamento das recomendações resultantes. (grifamos)

10.7 Assim, considerando que o presente relatório caminha na direção de propor determinações a RFFSA e a outros órgãos envolvidos no processo de liquidação da empresa para que sejam adotadas medidas para a agilização e busca da eficácia nesses procedimentos, em especial quanto às definições da revisão dos valores contábeis dos ativos e da definição de estratégias e metas para a liquidação, entende-se que a oportunidade e o escopo de eventual fiscalização, conforme acima indicado, acerca da adequada avaliação dos valores patrimoniais da RFFSA deve ser novamente examinada assim que a empresa encaminhe ao Tribunal as informações com o deslinde daqueles assuntos e das providências correspondentes.

O mesmo Relatório de Inspeção apresentou a seguinte conclusão:

11 CONCLUSÃO

11.1 De forma geral observou-se que a RFFSA em liquidação teve suas condições de trabalho bastante afetadas após a derrubada da MP 246/2005 e a retomada do processo de liquidação, principalmente devido à drástica redução da força de trabalho que já era deficitária. Neste contexto, os vários setores da empresa vêm



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

realizando suas funções de forma tão precária que comprometem tanto a eficiência quanto a eficácia do processo de liquidação e sua conclusão no curto prazo.

11.2 No que se refere às recomendações da CGU e do MPF contidas nos relatórios da CGU, observou-se que há esforço das equipes remanescentes na empresa para o cumprimento das mesmas, apesar de tais ações esbarrarem na falta de recursos financeiros e de pessoal. Sendo assim, na maioria dos casos, o acompanhamento realizado pela CGU é suficiente para verificar a evolução dessas ações que já se encontram em andamento. Para os casos de maior relevância para a conclusão do processo de liquidação serão propostas determinações e recomendações.

11.3 Outros problemas referem-se às fragilidades nos controles dos processos jurídicos da RFFSA e a posição de inferioridade em que a empresa em liquidação se encontra perante as empresas arrendatárias das ferrovias, principalmente após o episódio de seu período de extinção e recondução à condição de liquidanda, que gera dificuldades para o controle dos arrendamentos, aplicação de multas e negociações para alterações dos contratos.

11.4 Foram verificadas situações irregulares ainda que inviável a responsabilização dos gestores ora em exame, em áreas importantes da empresa, tais como:

- fiscalização de bens arrendados e cobrança de danos provocados pelas arrendatárias;
- bens imóveis: cadastro e regularização da titularidade;
- cobrança de dívidas de arrendatários e permissionários;
- eficiência e controle no acompanhamento das ações judiciais;
- recebimento, avaliação de estado, guarda e programação de alienações de desvinculados dos arrendamentos;
- adequação de valores contábeis de ativos.

11.5 Também para outros pontos, alguns isolados ou de menor expressão, cabe determinar a RFFSA e a CGU que informem, nas próximas contas, acerca dos resultados das medidas já iniciadas. Ao Departamento de Liquidação (Deliq) e ao Ministério dos Transportes cabe determinação para que avalie a situação da RFFSA em conjunto com a empresa, verificando as ações de sua competência necessárias para garantir a efetivação do processo de liquidação, em especial no que se refere aos planos de ação para os pontos constantes do subitem 11.4 acima, considerando-se que a falta de eficiência na solução de diversas situações irregulares e inadequadas vêm, desde de o início do processo, provocando prejuízos patrimoniais e financeiros à Administração e, considerando-se, ainda, que são necessários metas, prazos e indicadores para uma adequada avaliação do processo e correção ou melhoria das ações adotadas.

11.6 Independentemente das determinações de medidas para a RFFSA, será oportuno que seja juntada às contas de 2005 e de 2006 da unidade cópia do presente relatório ou do relatório que fundamentar a decisão que vier a ser adotada, com a finalidade de subsidiar o acompanhamento dos resultados das medidas que já vêm sendo trabalhadas para a solução de diversas questões pontuais, em especial aquelas tratadas nos itens 7 e 8 deste relatório.

11.7 Com relação à parceria com a ANTT para fiscalização dos bens operacionais arrendados a RFFSA firmou um convênio com a Agência para esse fim o qual encerrado em função da medida provisória que extinguiu a RFFSA. A parceria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

para a retomada da fiscalização dos bens está sendo encaminhada em trabalhos conjuntos da ANTT e RFFSA para a definição dos termos do novo convênio e detalhamento do plano de trabalho. Essa providência vai ao encontro da recomendação do Acórdão 1035/2004 - 2ª Câmara, de 28/06/2004.

11.8 Anote-se que o poder de negociação da RFFSA tem se enfraquecido pois as condições para a condução eficiente do processo de liquidação foram bastante afetadas após a derrubada da medida provisória que extinguiu a empresa. Quanto à morosidade na aplicação de sanções por parte da RFFSA a justificativa apresentada para a defasagem entre a constatação da irregularidade e a aplicação de penalidades contratuais ocorre em função da busca de reposição física dos danos primeiramente, uma vez que o procedimento no sentido de multar as arrendatárias tem sido pouco eficaz e gera novas demandas judiciais de prazo, e estas são incompatíveis com o processo de liquidação. Nesse sentido, preferentemente, tem sido negociado junto às arrendatárias a reposição/substituição ou indenização dos bens avariados ou retirados.

11.9 No entendimento da equipe os principais entraves ao processo de liquidação são as questões relativas ao controle patrimonial e à carência de pessoal, que, inclusive, impede a célere ação da RFFSA em liquidação na verificação dos questionamentos levantados nas inúmeras ações movidas pelo MPF. Tais questões produzem a suspensão dos leilões de bens não-operacionais e retardam o aporte de recursos por meio de alienações de bens.

11.9.1 Além das questões mencionadas, a empresa carece de estrutura, estratégia e plano de metas consistentes com sua realidade, de modo a reunir as condições mínimas para a finalização de sua liquidação.

11.10 Assim, em relação ao processo de liquidação, é necessário que a RFFSA estabeleça um plano de ação para a solução efetiva dessas questões, que já se mantêm por diversas gestões. Dessas soluções depende a viabilização do processo de liquidação.

11.11 Entendemos que cabe aos órgãos que zelam pelo patrimônio público convergir suas ações para preservá-lo, e no caso em questão, a RFFSA em liquidação se ressentida da soma de esforços com a empresa para que o patrimônio da Rede não seja depredado e possa viabilizar o aporte de recursos por meio de alienações de bens para que o processo de liquidação se dê da melhor forma possível.

11.11.1 Neste sentido, cabe determinação de medidas de planejamento e fixação de ações, metas e prazos para a concretização do processo de liquidação, necessários para evitar prejuízos para a RFFSA decorrentes da manutenção de várias situações inadequadas, tais como a desvalorização e depreciação de ativos, muitos sem a devida manutenção, ocorrência de furtos e depredação de bens sem guarda, perdas por falta de estrutura administrativa para fiscalização de contratos, como de arrendamento de bens operacionais e imóveis não-operacionais, prejuízos por ineficácia na defesa judicial da empresa, e outros.

11.12 Quanto ao atendimento à determinação do Acórdão 1557/2004-TCU-Plenário, para verificar a conveniência de realização de Auditoria Operacional na RFFSA em liquidação, foi entendimento desta equipe que na atual fase da empresa esse trabalho seria contraproducente no momento, pelos motivos expostos no item 10. O que a RFFSA necessita é de recursos financeiros e estrutura mínima de pessoal que viabilizem as ações necessárias ao processo de liquidação (subitem 10), como por exemplo, em especial, quanto às definições e à efetiva implementação da revisão dos valores contábeis dos ativos. E, assim



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

sendo, o Tribunal, por meio desta Secretaria, avaliará a realização de fiscalização sobre a adequada avaliação dos valores patrimoniais da RFFSA assim que a empresa encaminhe ao Tribunal as informações com o deslinde daqueles assuntos e das providências correspondentes.

11.13 Finalmente, cabe considerar que a presente análise apontou para a necessidade de o Tribunal efetuar determinações a RFFSA, cuja brevidade de atendimento é importante tanto para a solução de problemas constatados na empresa como para a atuação dos órgãos de controle. Assim, ainda que tenha sido concluído pela realização de citação de responsável, entende-se que é pertinente que o Tribunal já aprecie o processo, em uma primeira etapa, com o objetivo de deliberar sobre essa proposta mas principalmente sobre as propostas de determinações, proferindo já uma primeira decisão sobre esses pontos. Posteriormente, então, poderia ser proferida decisão de mérito para o julgamento das contas.

(...)

Assim, por intermédio do Acórdão nº 90/2007 – TCU – 1ª Câmara, de 06.02.2007, acordaram os Ministros do Tribunal em:

1. determinar:

(...)

1.2. à Rede Ferroviária Federal S/A - em Liquidação (RFFSA) que:

1.2.1. informe nas contas anuais a evolução das alienações de bens, com os dados pertinentes, bem como a situação atualizada do seu estoque remanescente, preferencialmente em meio magnético;

1.2.2. informe na Prestação de Contas de 2006: os procedimentos adotados para o efetivo recebimento dos bens operacionais devolvidos pelas empresas arrendatárias e verificação de seu estado, além das medidas implementadas com vistas à guarda e à programação dos processos de alienação pertinentes; o resultado final dos trabalhos de sindicância instaurados pela Resolução do Liquidante nº 128/2005, para apurar possíveis irregularidades e identificar os responsáveis no âmbito da Reclamação Trabalhista 02608.1988-008-05.00.3; e a evolução das ações que vierem a ser tomadas para regularizar os registros de imóveis no Registro Geral de Imóveis;

1.2.1.4. informe, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca da aprovação, em assembléia geral de acionistas, do laudo de avaliação dos ativos realizados pelo empresa Plansul;

1.2.2. apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, sua diretriz de atuação consubstanciada na definição de estratégias, metas gerais e previsão de cronograma para o encerramento das atividades relativas ao processo de liquidação, e com a fixação de metas para disciplinar, entre outros temas relevantes:

1.2.2.1. redução do contencioso;

1.2.2.2. regularização dos registros de imóveis;

1.2.2.3. programa de alienação de bens;

1.2.2.4. guarda e segurança de seu patrimônio;

1.2.2.5. fiscalização e controle de seus bens desvinculados dos contratos de arrendamento;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

1.2.2.6. cobranças de multas e ressarcimento das arrendatárias;

1.2.2.7. redução do contencioso;

1.2.3. ajuste os seus normativos para cobrança de multas e ressarcimentos de modo a assegurar os direitos previstos no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, possibilitando, assim, que o processo administrativo de cobrança seja composto de todas as peças que o tornam apto para julgamento;

1.2.4. elabore organograma detalhado da RFFSA, abrangendo todas as áreas e definindo as respectivas atividades e responsabilidades;

1.3. aos Ministérios dos Transportes e de Planejamento, Orçamento e Gestão que:

1.3.1. reavaliem, em conjunto com a RFFSA, formas de suprir as necessidades da empresa no que se refere ao deficit de recursos humanos, levando-se em consideração a atual realidade da empresa, delineada nos itens 5 e 6 do Relatório de Inspeção acostado às fls. 1.034/1.067 dos autos;

1.3.1. adotem medidas para adequar os recursos orçamentários a serem fixados para a RFFSA ao processo de liquidação da empresa de forma a possibilitar a sua conclusão no prazo estimado;

1.3.2. avaliem a situação da RFFSA, em conjunto com a empresa, verificando as ações da competência de cada um necessárias para garantir a efetivação do processo de liquidação, em especial no que concerne aos planos de ação para os pontos em referência no subitem 12.1.6 do susmencionado Relatório de Inspeção, tendo em vista que a falta de eficiência na solução de diversas situações irregulares e inadequadas vêm, desde o início do processo de liquidação, provocando prejuízos patrimoniais e financeiros à Administração, além do que são necessárias metas, prazos e indicadores para a adequada avaliação do processo, e correção ou melhoria das ações adotadas;

1.3.3. promovam junto ao Ministério da Defesa mútua cooperação para concretizar ações visando à guarda e preservação dos bens não-operacionais da RFFSA;

1.4. à Agência Nacional de Transportes Terrestres que auxilie a RFFSA a recuperar o acesso aos sistemas operacionais das arrendatárias de forma a ter controle sobre as atividades dessas empresas, conforme apontado no subitem 8.2 do multicitado Relatório de Inspeção;

1.5. a juntada do documento nº 424658702 ao presente processo e de cópia do retromencionado relatório de inspeção e deste Acórdão às contas de 2005 e de 2006 da RFFSA, com vistas a subsidiar o acompanhamento dos resultados das medidas que já vêm sendo trabalhadas para a solução de diversas questões pontuais, em especial aquelas tratadas nos itens 7, 8, e subitens 8.6 e 11.12 do relatório de inspeção em tela;

(...)

É o relatório.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

II – VOTO

Quanto ao objetivo da presente PFC, qual seja a realização de auditoria operacional na RFFSA, em liquidação, como havia sido indicado no item 9.5 do Acórdão 1557/2004-TCU-Plenário, estamos de acordo com a manifestação contida no item 10.6 do Relatório de Inspeção, no qual a equipe técnica avaliou que *“na condição atual da RFFSA de empresa em processo de liquidação um trabalho com a complexidade e extensão de auditoria operacional seria contraproducente devido à pouca estimativa de tempo de sobrevivência da empresa, com risco de iminente extinção, além das dificuldades devido à precariedade de sua situação de recursos humanos e financeiros para auxiliar tal trabalho”*. No mesmo item, a referida equipe considerou também que *“muito provavelmente não haveria tempo hábil para a realização de uma auditoria operacional, além de haver riscos de que a empresa seja extinta antes do término do referido trabalho sem que haja o aproveitamento das recomendações resultantes”*.

Como resultado das constatações e conclusões contidas no citado Relatório de Inspeção, o TCU, por meio do Acórdão nº 90/2007 – TCU – 1ª Câmara, estabeleceu um conjunto de determinações à RFFSA e a outros órgãos envolvidos no processo de liquidação da empresa para que sejam adotadas medidas para a agilização e busca da eficácia nesses procedimentos, em especial quanto às definições da revisão dos valores contábeis dos ativos e da definição de estratégias e metas para a liquidação.

Assim, o item 11.12 do Relatório de Inspeção, com o qual concordamos, sugere que o Tribunal avalie a necessidade de realização de fiscalização sobre a adequada avaliação dos valores patrimoniais da RFFSA assim que a empresa encaminhar as informações e as correspondentes providências, solicitadas pelo Acórdão nº 90/2007.

É recomendável, outrossim, que esta Comissão solicite ao TCU cópias de eventuais deliberações posteriores acerca do assunto, ficando tais cópias disponíveis para os interessados na Secretaria da Comissão.

Diante do exposto, **VOTO:**

- a) **pelo encerramento e arquivamento da presente PFC**, uma vez que a matéria está sendo tratada no âmbito do TCU por meio de determinações à RFFSA e a outros órgãos envolvidos no processo de liquidação para que sejam adotadas medidas para a agilização e busca da eficácia nesses procedimentos, em especial quanto às definições da revisão dos valores contábeis dos ativos; e posteriormente, pelo julgamento das contas da empresa;
- b) **para que esta Comissão solicite ao Tribunal de Contas da União que encaminhe, para ciência, cópias de eventuais deliberações**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

posteriores acerca do assunto sem prejuízo do disposto no item anterior.

Sala da Comissão, de de 2008.

Deputado RUBENS OTONI
Relator