GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 002.328/2018-6
Natureza: Monitoramento.
Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
Interessados: Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes.
Representação legal: Cynthia Póvoa de Aragão (22298/OAB-DF), representando Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 1.659/2017-PLENÁRIO. ANÁLISE DE CONTRATOS DE CAPEX DA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A. DESCUMPRIMENTO REITERADO. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE CUMPRIMENTO INTEGRAL. REJEIÇÃO. *CHECKLIST* APRESENTADO INSUFICIENTE PARA COMPROVAR A COMPATIBILIDADE DOS PREÇOS COM AS CONDIÇÕES DE MERCADO. RELAÇÃO FUNCIONAL COM O ENCONTRO DE CONTAS EM CURSO NO TC 012.179/2016-7. SUBITEM 9.4.3 EM IMPLEMENTAÇÃO. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO NO ÂMBITO DO TC 012.179/2016-7. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), peça 125, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes, peças 126 e 127:

INTRODUÇÃO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário (peça 1), de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, emanado no âmbito do TC 021.577/2016-1, referente à auditoria operacional realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), atual Infra S.A., com o objetivo de fiscalizar aspectos relativos à participação societária da Estatal na empresa Transnordestina Logística S.A. (TLSA), em especial os atos de gestão da Valec na avaliação de riscos, ponderação de possíveis resultados e a aprovação dos investimentos por meio de aportes de capital na Concessionária, destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II).

HISTÓRICO

2. O Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário estipulou diversas recomendações e determinações à então Valec (subitens 9.3 a 9.4.3).

3. Em uma primeira rodada de monitoramento do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, o TCU, por meio do Acórdão146/2022-TCU-Plenário (peça 45), também de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, decidiu:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 143, inciso III, 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em: (i) considerar cumpridos os subitens 9.3.3, 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário; (ii) ***considerar em cumprimento os subitens 9.3.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.2.1.1, 9.3.2.1.2,***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166113.

9.3.2.2, 9.3.2.3, 9.3.4.1, 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.2.1, 9.4.2.1.1, 9.4.2.1.2, 9.4.2.2, 9.4.2.3 e 9.4.3, todos do Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário; (iii) considerar prejudicados os subitens 9.3.4.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário*; e (iv) promover as determinações e autorizações e ciências indicadas no subitem 1.7.[...]*

1.7.1. fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para que a VALEC informe a este Tribunal o resultado das ações destinadas ao cumprimento integral do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, entre eles as conclusões e providências decorrentes do contrato 17/2020, firmado entre a estatal e a Consultoria Mckinsey & Company Inc. do Brasil;

1.7.2. determinar à SeinfraPortoFerrovia que, nestes autos, após o transcurso do prazo indicado no subitem 1.7.1, à luz das informações apresentadas pela VALEC e da situação da concessão da Ferrovia Transnordestina (Malha II), se manifeste quanto à pertinência da manutenção de cada uma das determinações e recomendações pendentes de atendimento, bem assim quanto às medidas a serem adotadas em relação aos responsáveis pelo não efetivo cumprimento do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário; [...] (grifou-se)

4. A Valec foi comunicada acerca do acórdão transcrito acima por meio do Ofício 4606/2022-TCU/Seproc (peças 46 e 47), e se manifestou por intermédio dos documentos às peças 48 a 53, 55 e 56 destes autos.

5. Após análise da documentação enviada feita pela unidade técnica, foi proferido o Acórdão 24/2023-TCU-Plenário (peça 63), também de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos seguintes termos:

> *Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 143, inciso III, 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em:*
>
> *a) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.3.1, 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.2.1.1, 9.3.2.1.2, 9.3.2.2 e 9.3.2.3, e implementadas as recomendações dos subitens 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.2.1, 9.4.2.1.1, 9.4.2.1.2, 9.4.2.2 e 9.4.2.3, todos do Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário;*
>
> *b) considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.3.4.1, e em implementação a recomendação contida no subitem 9.4.3, ambos do Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário;*
>
> *c) considerar parcialmente cumprida a determinação do subitem 1.7.1 do Acórdão 146/2022-TCU-Plenário;*
>
> *d) fixar novo prazo de 120 dias para que a Valec encaminhe relatório pormenorizado das análises requeridas no subitem 9.3.4.1 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, tendo em vista o disposto na Cláusula 3.2.2 do Acordo de Acionistas;*

6. Vale destacar o teor dos itens 9.3.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário, que são os seguintes:

> *9.3. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Valec que:*
>
> *9.3.4. em razão do dever de diligência constante no artigo 153 da Lei 6.404/1976, do dever de cuidado do gestor público, e dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da eficiência, realize e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 dias:*
>
> *9.3.4.1 as análises dos contratos de Capex firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas e superiores a R$ 20 milhões, com vistas a assegurar que foram*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166113.

realizados de acordo com as condições de mercado vigentes à época, e no melhor interesse da companhia;

(...)

9.4. com fundamento do artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Valec que:

9.4.3. com vistas a exercer corretamente suas prerrogativas, com base na indisponibilidade do interesse público, avalie a pertinência de repactuar os prazos de análise de Matérias Sujeitas a Procedimentos Especiais constantes no Acordo de Acionistas de forma a estabelecer um período suficiente para a realização de avaliações adequadas dos pleitos;

7. A Valec opôs pedido de reexame em face das alíneas "b" e "d" do Acórdão 24/2023-TCU-Plenário, alegando, em resumo, a impossibilidade de cumprir as referidas determinações. Segundo a estatal, a TLSA estaria negando seu acesso pleno às informações necessárias a realização adequada das análises solicitadas.

8. A análise das unidades técnicas AudPortoFerrovia e AudRecursos sobre o assunto culminou no Acórdão 291/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que conheceu o pedido de reexame e no mérito negou-lhe provimento.

9. Enfim, a Infra S.A. (antiga Valec), em resposta às determinações apresentou as peças 118 a 121 as quais serão analisadas a partir de então.

EXAME TÉCNICO

10. A Infra S.A. apresentou em resposta aos itens "b" e "d" do Acordão 24/2023-TCU-Plenário as Notas Técnicas 40/2025/GETER-INFRASA/SUFIP (SEI 9880901) e 56/2025/GETER-INFRASA/SUFIP (SEI 10240543) (peças 118-122).

Subitem 9.3.4.1

11. No tocante ao item 9.3.4.1 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, a Infra S.A. registrou avanços significativos tanto na obtenção de informações sobre contratos de CAPEX firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas e superiores a R$ 20 milhões, quanto na institucionalização de processos para análise prévia dessas contratações. Entre as medidas implementadas, destacam-se: o desenvolvimento de checklists detalhados para verificação da documentação necessária à análise orçamentária e técnica de projetos; a criação de Grupo de Trabalho por meio da Portaria 52/2023 da Diretoria de Empreendimento da Infra S.A., com a finalidade de estabelecer parâmetros e metodologia para avaliação objetiva dos contratos; a contratação de consultoria especializada no âmbito do Projeto BRA/13/013; a elaboração de minuta normativa para disciplinar o processo de análise; e a definição de metodologia baseada na Curva ABC, aliada à utilização de parâmetros referenciais de mercado, como SICRO e SINAPI.

12. Entretanto, as informações apresentadas pela TLSA ainda não permitem uma análise adequada dos contratos antigos, como explicitado pela empresa na peça 121, página 4, item 3.9, in verbis:

*No curso dos trabalhos, o Grupo de Trabalho identificou que a maioria das documentações enviadas pela TLSA apresentava **inconsistência ou ausência de elementos técnicos essenciais**. O histórico de contratações foi mapeado com base nas correspondências recebidas da TLSA nos anos anteriores, tendo sido verificado que diversos contratos celebrados – tais como os firmados com as empresas CIVILPORT, MARQUISE, VIA MAGNA, TFT e EIT Construções – **não dispunham de arquivos completos, o que inviabilizou sua análise retroativa**. Essa constatação foi formalmente registrada pela SUPRO no Despacho nº 203/2023 (SEI nº 7464121), no qual se declarou a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166113.

***impossibilidade de emissão de manifestação técnica sobre tais instrumentos contratuais**, dado o elevado grau de insuficiência dos elementos apresentados. (Grifei)*

13. Além disso, constata-se que, mesmo diante da resistência da TLSA em disponibilizar a documentação necessária para análise dos contratos de CAPEX, a Infra S.A. limitou-se a reiterar pedidos administrativos, abdicando de adotar medidas judiciais (item 8.6 da peça 121) para assegurar o cumprimento das prerrogativas previstas no Acordo de Acionistas, conforme orientado pelo TCU. Tal conduta revela fragilidade no exercício do dever de diligência e do dever de cuidado do gestor público, previstos no art. 153 da Lei 6.404/1976, além de contrariar os princípios da indisponibilidade do interesse público e da eficiência. O Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário foi explícito ao determinar que, diante da omissão da TLSA, competia à estatal adotar todas as medidas administrativas e judiciais necessárias para garantir a análise prévia dos contratos (item 22 da peça 111), mitigando riscos de sobrepreço e prejuízo ao erário.

14. Acrescenta-se que, mesmo com informações restritas, as análises preliminares realizadas pela Infra S.A. apontam para indícios de irregularidades como documentado na peça 121, página 2, item 3.4, replicado a seguir:

*A análise preliminar foi realizada pela Superintendência de Projetos e Custos (SUPRO), com o apoio da Gerência de Projetos (GEPRO), culminando no Despacho nº 34/2022/SUPRO-INFRASA/DIREM-INFRASA (SEI nº 6483432), no qual foram apontadas **diversas inconsistências técnicas** e **lacunas documentais**, notadamente a **ausência de critérios de orçamentação**, **falta de cotações** e **ausência de informações fundamentais para análise de viabilidade técnico-financeira**. Os apontamentos efetuados, em grande medida, diziam respeito à deficiência nas planilhas de orçamento, que não indicavam metodologia de referência (tais como SICRO, SINAPI ou similar), nem apresentavam composição de preços unitários, tampouco justificativas técnicas das estimativas apresentadas.*

15. Ademais, entre os documentos enviados não constam o relatório pormenorizado das análises realizadas, conforme exigido no Acórdão 24/2023-TCU-Plenário.

*16. Diante disso, considera-se que a determinação permanece **parcialmente cumprida**.*

Subitem 9.4.3

17. No que se refere à recomendação constante do subitem 9.4.3 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, a Infra S.A. avançou na avaliação da pertinência de repactuar os prazos para análise das Matérias Sujeitas a Procedimentos Especiais previstas no Acordo de Acionistas. A estatal reconheceu formalmente a insuficiência do prazo de 15 dias para apreciação de contratos de grande porte, registrando essa limitação em notas técnicas e ofícios internos. Como medida estruturante, incluiu a repactuação no escopo da consultoria contratada no âmbito do Projeto BRA/13/013, que resultou na elaboração do Produto 5, contendo propostas de minutas revisadas do Acordo de Acionistas e do Acordo de Investimentos, com previsão de ampliação dos prazos e reforço das prerrogativas de governança. Além disso, foram desenvolvidas metodologias internas, como a análise baseada na Curva ABC, para mitigar os impactos do prazo exíguo enquanto não ocorre a alteração formal do instrumento societário.

18. Apesar dos avanços, ainda não houve formalização da repactuação dos prazos junto à TLSA e demais acionistas. A minuta normativa interna encontra-se em estágio avançado, mas depende da aprovação pelas instâncias deliberativas da Infra S.A. e da negociação societária para alteração da cláusula 3.3 do Acordo de Acionistas, garantindo prazos compatíveis com a complexidade das análises. Somente após essas etapas será possível considerar a recomendação integralmente cumprida.

19. Além disso, considerando que o prosseguimento do contrato está condicionado à aprovação da Infra S.A., até que a repactuação dos prazos esteja devidamente formalizada, a estatal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166113.

pode desaprovar contratos quando os prazos atualmente previstos para sua manifestação não forem compatíveis com o tempo necessário à adequada análise técnica, jurídica e operacional, somente concedendo sua anuência após verificar a regularidade do empreendimento.

*20. Logo, diante das medidas em andamento no âmbito da Infra S.A., considera-se a recomendação como **em implementação**, cabendo a continuidade do presente monitoramento até sua plena implementação.*

CONCLUSÃO

*21. Este monitoramento avaliou o atendimento das determinações dispostas nos subitens **9.3.4.1** e **9.4.3**, todos do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, e do item **1.7.1** do Acórdão 146/2022-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

22. Nos termos disciplinados nos Padrões de Monitoramento (parágrafo 32.5) aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009, apresenta-se:

*22.1. A determinação exposta no **subitem 9.3.4.1** do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, relativa às análises dos contratos de Capex firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas e superiores a R$ 20 milhões, permanece com grau de atendimento **parcialmente cumprida**.*

*22.2. No tocante ao **subitem 9.4.3** do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, que recomenda a avaliação quanto a pertinência de repactuar os prazos de análise de Matérias Sujeitas a Procedimentos Especiais constantes no Acordo de Acionistas, seu grau de atendimento permanece como **em implementação**.*

22.3. Nesse sentido, cabe dar continuidade ao presente monitoramento.

Grau de implementação das deliberações – Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário – Infra S.A.					
Item da Deliberação	*Cumprida/ implementada*	*Em cumprimento/ implementação*	*Parcialmente cumprida/ implementada*	*Não cumprida/ implementada*	*Não aplicável*
9.3.1.1	*X*				
9.3.1.2	*X*				
9.3.2.1	*X*				
9.3.2.1.1	*X*				
9.3.2.1.2	*X*				
9.3.2.2	*X*				
9.3.2.3	*X*				
9.3.3	*X*				
9.3.4.1			*X*		
9.4.1	*X*				
9.4.2	*X*				
9.4.2.1	*X*				
9.4.2.1.1	*X*				
9.4.2.1.2	*X*				
9.4.2.2	*X*				
9.4.2.3	*X*				
9.4.3		*X*			
9.5.1	*X*				
9.5.2	*X*				
Quantidade	*14*	*1*	*1*	*0*	*0*
Percentual	*87,50%*	*6,25%*	*6,25*	*0*	*0*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166113.

22.4. Quanto ao subitem 1.7.1. do Acórdão 146/2022-TCU-Plenário, não se trata de uma determinação autônoma, mas diz respeito à apresentação de informações circunstanciadas acerca do cumprimento integral do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário. Nesse sentido, conforme analisado nesta instrução, remanesce a necessidade de cumprimento integral dos subitens 9.3.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

23.1. considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.3.4.1, e "em implementação" a recomendação contida no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário;

23.2. fixar novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a Infra S.A. encaminhe relatório pormenorizado das análises requeridas no subitem 9.3.4.1 do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, tendo em vista o disposto na Cláusula 3.2.2 do Acordo de Acionistas;

23.3. restituir os autos à AudPortoFerrovia para prosseguimento do monitoramento das medidas em cumprimento/implementação do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário;

23.4. informar a Infra S.A. sobre acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166113.

VOTO

Trata-se de monitoramento dos subitens 9.3.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1.659/2017-Plenário, prolatado no âmbito do TC 021.577/2016-1, que apreciou auditoria operacional realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A), com objetivo de fiscalizar aspectos relativos à participação societária da Estatal na empresa Transnordestina Logística S.A. (TLSA).

Em sede de monitoramento, a unidade técnica concluiu pelo cumprimento parcial do subitem 9.3.4.1 e "em implementação" o subitem 9.4.3, propondo a fixação de novo prazo de 180 dias para que a Infra S.A. encaminhe o relatório pormenorizado das análises dos contratos de Capex.

Posteriormente, a Infra S.A. pleiteou o reconhecimento do integral cumprimento da determinação ou, alternativamente, sua reclassificação para "em cumprimento", sem novo prazo.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

O item 9.3.4.1 determinou à atual Infra S.A. que analisasse os contratos de Capex firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas e superiores a R$ 20 milhões, com vistas a assegurar que foram realizados de acordo com as condições de mercado vigentes à época e no melhor interesse da companhia.

A determinação fundamenta-se na Cláusula 3.2.2, inciso "v", do Acordo de Acionistas, firmado em 20/9/2013, que exige a aprovação prévia da Infra S.A para a "realização de investimentos recorrentes (Capex) e/ou participações societárias em valor superior a R$ 20.000.000,00, individualmente ou em uma série de operações similares realizadas no período de 12 meses". A prerrogativa foi caracterizada, desde a auditoria de origem, como poder de veto da estatal sobre os investimentos de maior materialidade da concessionária, essencial à mitigação dos riscos de sobrepreço e de aplicação irregular de recursos vinculados, ainda que indiretamente, ao Erário.

Desde a determinação original, proferida em 2017, o Plenário deste Tribunal já monitorou esse item em seis oportunidades sucessivas — Acórdãos 2.187/2017, 2.761/2018 e 234/2019, proferidos no TC 021.577/2016-1; e de Relação 146/2022 e 24/2023 e unitário 450/2023, os três últimos proferidos nestes autos —, sempre mantendo a determinação, seja ao rejeitar os recursos contra ela interpostos, seja ao reconhecer que ainda não fora integralmente cumprida e fixar novo prazo para seu atendimento.

O Acórdão 291/2025-Plenário, ao apreciar pedido de reexame interposto pela própria Infra S.A., nestes autos, rejeitou expressamente a tese de que a resistência da TLSA em fornecer a documentação eximiria a estatal do dever de diligência previsto no art. 153 da Lei 6.404/1976, assentando, no parágrafo 22 do voto que o acompanha, que a Infra S.A. dispõe de meios administrativos e judiciais para obter os elementos necessários.

Anteriormente, o Acórdão 815/2024-Plenário, proferido no TC 012.179/2016-7, ao rejeitar embargos de declaração opostos pela Infra S.A. contra o Acórdão 467/2024-Plenário, afastou a pretensão de que a revogação das cautelares relativas a aportes federais à TLSA teria o efeito de dispensar o cumprimento dos subitens 9.3.3 e 9.3.4.1 do Acórdão 1.659/2017-Plenário. Restou consignado, naquela oportunidade, que o Acórdão 1.659/2017-Plenário permanece inalterado e de observância obrigatória, independentemente dos desdobramentos das cautelares em processo diverso.

Registro, ainda, que a Infra S.A. já requereu a este Tribunal, em oportunidade anterior, que determinasse diretamente à TLSA a apresentação dos documentos necessários ao cumprimento da presente determinação, pedido examinado e rejeitado pelo Acórdão 291/2025-Plenário (que apreciou pedido de reexame interposto pela Infra S.A., nestes autos). Assentou-se, naquela ocasião, que este Tribunal não detém competência para expedir comandos diretos à TLSA, sociedade empresária privada que não se qualifica como unidade jurisdicionada, e cuja relação com a estatal decorre exclusivamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166118.

do Acordo de Acionistas por ela subscrito. A obtenção da documentação, portanto, compete à Infra S.A., mediante o exercício das prerrogativas contratuais e, se necessário, das medidas judiciais cabíveis — circunstância que reforça a improcedência de eventual renovação do mesmo pedido nesta fase do monitoramento.

A determinação guarda, ainda, relação funcional com o encontro de contas determinado no subitem 9.5.1 do Acórdão 467/2024-Plenário, proferido no TC 012.179/2016-7, destinado à apuração e restituição aos cofres credores dos eventuais prejuízos causados pela TLSA e pela FTL nos contratos de concessão da Ferrovia Transnordestina, determinação dirigida, entre outros, à própria Infra S.A.

A instrução que fundamentou o Acórdão 24/2023-Plenário, proferido nestes autos, já havia identificado essa relação, ao registrar que os valores de indenização então apurados eram preliminares e que a análise dos contratos de Capex pela Infra S.A. poderia subsidiar a apuração do valor de mercado do empreendimento (peça 60, itens 23.12 e 23.13). A ausência persistente do relatório pormenorizado priva, portanto, não apenas este processo, mas também aquele, de elemento técnico relevante à quantificação de eventual dano ao Erário.

A urgência do cumprimento do monitoramento agrava-se, neste momento, por quatro circunstâncias supervenientes. A primeira refere-se ao encontro de contas, cujo prazo, fixado em 180 dias pelo Acórdão 467/2024-Plenário e prorrogado por igual período pelo Acórdão 2.389/2024-Plenário, expirou sem que tenha sido concluído. O Ministério dos Transportes passou a considerá-lo facultativo, a ANTT entendeu ter havido perda de objeto da determinação (TC 012.179/2016-7, peça 1059) e a própria Infra S.A. sustentou não deter ingerência ou responsabilidade sobre seu cumprimento (peça 1038 daqueles autos). A unidade técnica, contudo, não acolheu tais posições e propôs a continuidade do monitoramento (peças 1084 e 1119 daqueles autos).

Nesse cenário, a análise dos contratos de Capex permanece como instrumento relevante para aferir a regularidade dos custos incorridos pela concessionária. A segunda decorre da revogação, pelo Acórdão 467/2024-Plenário, da cautelar que vedava a liberação de recursos federais à TLSA. Embora fundada no avanço e na qualidade das obras e no interesse público na conclusão da ferrovia, a revogação reabriu a possibilidade de novos aportes federais, o que torna o controle dos investimentos da concessionária mais necessário, e não menos, do que na data da determinação original.

A terceira refere-se à exclusão da Infra S.A. da composição acionária da TLSA. Celebrado o 1º Termo Aditivo ao contrato de concessão, o Acórdão 467/2024-Plenário considerou cumprido o subitem 9.6 e em cumprimento o subitem 9.7.2 do Acórdão 2.769/2022-Plenário, de modo que a saída da estatal já não depende de condição e encontra-se em implementação. Uma vez consumada, essa exclusão extinguirá o fundamento contratual da Cláusula 3.2.2 do Acordo de Acionistas e tornará juridicamente impossível o exercício da prerrogativa de fiscalização objeto da presente determinação.

A quarta alude à emissão, em 11/12/2025, da Licença de Operação 1.685/2025 da Ferrovia Transnordestina (TC 012.179/2016-7, peça 1094), que removeu o óbice ambiental à entrada em operação do empreendimento. Iniciada a operação, ganha concretude a sistemática de equilíbrio econômico-financeiro prevista na Cláusula 3ª do contrato de concessão, em que o custo efetivo da obra repercute diretamente no prazo de vigência da concessão — que se encerra em 2057 ou quando atingida a taxa interna de retorno de 6,75%, conforme assentado no Acórdão 1.408/2017-Plenário.

A convergência desses quatro fatores demonstra que o cumprimento da determinação não é apenas devido, mas urgente, sob pena de a omissão da Infra S.A. tornar-se irreversível e de comprometer, de forma definitiva, a apuração de eventual dano ao Erário em processo conexo.

Passo, agora, ao exame do estágio de cumprimento da determinação ao longo do monitoramento e das medidas apresentadas pela Infra S.A. até a presente data.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166118.

A estatal encaminhou, em resposta à determinação, a relação de oito contratos firmados pela TLSA após a assinatura do Acordo de Acionistas, entre 2013 e 2015 (peça 39, p. 7), que totalizam R$ 2.018.691.031,90, conforme valores corrigidos pela Nota Técnica 56/2025 (peça 121, p. 4). Para subsidiar a análise, contratou a consultoria McKinsey (peças sigilosas 49 a 52 e 56), cujo estudo apurou o custo histórico de R$ 13,5 milhões por quilômetro construído pela TLSA, valor significativamente superior aos parâmetros de R$ 8,1 milhões a R$ 9 milhões por quilômetro observados na Ferrovia Norte-Sul e na Ferrovia de Integração Oeste-Leste, e de R$ 7,4 milhões a R$ 9 milhões no modelo *should cost* adotado como referência. O indício de sobrepreço, revelado por avaliação contratada pela própria estatal, reforça a necessidade da análise pormenorizada e individualizada dos contratos, que a análise macro da consultoria, por sua natureza, não substitui.

Posteriormente, a Infra S.A. instituiu Grupo de Trabalho, por meio da Portaria 52/2023 (peça 121, item 3.6), com a finalidade de estabelecer metodologia de análise. O Grupo, contudo, concluiu pela impossibilidade de examinar diversos contratos — tais como os firmados com Civilport, Marquise, Via Magna, TFT e EIT Construções —, conforme declarado no Despacho 203/2023 (SEI 7464121), em razão da insuficiência de elementos técnicos fornecidos pela TLSA. Ainda hoje, mesmo considerando o *checklist* adiante examinado, quatro dos oito contratos originais — os firmados com Civilport, EIT Construções, TFT e Marquise (contrato S12992914T), que somam R$ 1.087.293.193,62, mais da metade do valor total — permanecem sem exame técnico, quase três anos após aquela declaração.

Diante desse impasse, a estatal contratou consultoria no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/13/013, firmado com o PNUD, para o desenvolvimento de nova metodologia (peça 121), que resultou na Resolução Normativa Infra S.A. 2/2026 e na aplicação de *checklist* a doze contratações (peça 123, p. 151 e seguintes – Anexo XVII da Nota Técnica 56/2025, SEI 10243685). Não acolho a pretensão da Infra S.A. de que esse material seja suficiente para o reconhecimento do cumprimento integral do item, pelas razões que passo a expor.

O *checklist* não é novo. As 12 fichas de análise (peça 131) reproduzem o Anexo XVII da Nota Técnica 56/2025, que já constava dos autos quando da instrução de maio de 2026. A Infra S.A. não produziu nova análise — apenas requalificou o mesmo material sob amparo da Resolução Normativa 2/2026, aprovada em 21/1/2026.

Além disso, o *checklist* apresentado constitui formulário padronizado, com respostas uniformemente afirmativas para doze contratações, sem indicação de valores, sem comparação com referenciais de mercado e sem verificação independente das informações prestadas pela própria TLSA quanto à compatibilidade dos preços com as condições vigentes à época — que constitui o núcleo da determinação. Ao menos três dos contratos examinados foram identificados como ajustados sem procedimento concorrencial, circunstância que reforça, e não afasta, a necessidade de análise técnica rigorosa quanto à formação dos preços, análise essa que não se extrai do documento apresentado.

Ademais, quatro dos contratos mais antigos, celebrados com as empresas Civilport, EIT Construções, TFT e Marquise (contrato S12992914T), permanecem sem exame, por ausência de documentação. A própria Infra S.A. reconhece que nenhuma medida judicial foi adotada para superar a resistência da concessionária (Nota Técnica 56/2025, peça 121, item 8.6; e Nota Técnica 42/2026, peça 130, item 4.4.5), a despeito das reiteradas advertências deste Tribunal nesse sentido. A edição da Resolução Normativa Infra S.A. 2/2026, embora relevante como providência estrutural para as contratações futuras, não tem alcance retroativo sobre os contratos já celebrados e não constitui, por si, cumprimento da determinação em exame. Além disso, não obstante anunciada, não foi juntada a estes autos cópia da aludida Resolução.

Registro, por oportuno, que as teses defensivas sucessivamente apresentadas pela Infra S.A. ao longo do monitoramento não subsistem ao exame deste Tribunal. A alegação de documentação incompleta fornecida pela TLSA, embora factualmente verificada quanto a parte dos contratos originais,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166118.

não exime a estatal do dever de diligência, porquanto lhe cabia — e ainda cabe — buscar as vias necessárias à obtenção dos elementos faltantes, o que não fez.

A interpretação restritiva do direito de fiscalização, sustentada com base nos limites legais do direito de fiscalização individual do acionista minoritário, foi expressamente afastada pelo Acórdão 291/2025-Plenário, com apoio na manifestação da unidade técnica (peça 104, itens 53 e 54), que, na linha do já reconhecido pelo Acórdão 2.670/2021-Plenário, quanto ao poder de veto da Valec sobre os investimentos de Capex da TLSA, assentou tratar-se de prerrogativa contratual que não se confunde com o direito de fiscalização ordinário do acionista minoritário.

A abstenção de medidas judiciais, por sua vez, foi reconhecida pela própria instrução mais recente, que registra que a estatal "limitou-se a reiterar pedidos administrativos, abdicando de adotar medidas judiciais" para assegurar o cumprimento das prerrogativas societárias. E a tese de não aplicação da determinação à fase pré-operacional da concessão foi afastada com fundamento no art. 112 do Código Civil, que determina a prevalência da intenção das partes sobre o sentido literal da declaração de vontade (peça 104, itens 44 a 50). Essas alegações, portanto, não se sustentam como justificativas hábeis ao descumprimento reiterado da determinação — o que se soma, como já exposto, à extinção da própria prerrogativa contratual quando consumada a exclusão societária em curso, objeto do subitem 9.7.2 do Acórdão 2.769/2022-Plenário.

Configurada a omissão persistente da unidade quanto à determinação do subitem 9.3.4.1 (análise de Capex), reconheço o seu atual estágio de cumprimento apenas como parcialmente atendido, dado que não foi entregue o relatório detalhado e pormenorizado exigido. Todavia, diante da cronicidade da falha e da pertinência da análise determinada para o juízo valorativo da cisão da TLSA em curso (devolução do trecho Salgueiro-Suape, com eventual indenização à concessionária tratada no TC 012.179/2016-7), determino o encerramento do monitoramento do subitem 9.3.4.1 nestes autos, transladando a sua cobrança e acompanhamento para o processo TC 012.179/2016-7, que integra o monitoramento abrangente das medidas afetas à Malha ferroviária II.

Tal deslocamento observa o princípio da eficiência processual, pois o exame de eventuais sobrepreços ou descumprimentos de metas construtivas pelos contratos de Capex não deve mais ser tratado em monitoramento administrativo próprio, mas sim submetido à análise de dano ao Erário e ajuste nas contas da concessão em curso no referido processo.

Quanto ao subitem 9.4.3, registro que esta recomendação permanece "em implementação". Embora a estatal tenha provocado as partes para a necessária alteração nos prazos restritivos de 15 e 30 dias, os quais inibem, em prejuízo técnico evidente, a avaliação de fundo das matérias submetidas à cláusula 3.3.1 do Acordo de Acionistas, a modificação dos termos carece da anuência irrestrita dos demais acionistas, conforme cláusulas de estabilidade estatutária e negocial vigentes. Contudo, em prosseguimento ao dever de governança, incumbe à Infra S.A. manter a formalização administrativa dessa demanda de repactuação por todos os meios cabíveis, visando à mitigação dos riscos operativos e à salvaguarda do interesse público, enquanto se mantiver inalterada a redação original que obsta o fluxo regular de análises criteriosas.

Portanto, de igual modo, face à interdependência lógica dos fluxos decisórios do Acordo de Acionistas com o futuro cronograma do projeto, o prosseguimento do monitoramento da recomendação exarada no subitem 9.4.3 também deve ser integrado àquelas apurações, visando evitar julgamentos fragmentados e otimizar a supervisão do controle junto à Infra S.A.

Outrossim, em razão da relação direta entre estes novos desdobramentos operacionais e o encontro de contas determinado pelo subitem 9.5.1 do Acórdão 467/2024-Plenário, envio desde já cópia desta decisão ao TC 012.179/2016-7, visando subsidiar a continuidade das análises pertinentes àquele monitoramento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166118.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal encerre este monitoramento, expedindo-se as determinações propostas para o traslado do objeto ao processo correlato, na forma do Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de novembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166118.

ACÓRDÃO Nº 3005/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.328/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes.
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Cynthia Póvoa de Aragão (22298/OAB-DF), representando Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento dos subitens 9.3.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1.659/2017-Plenário, prolatado no âmbito do TC 021.577/2016-1, que apreciou auditoria operacional realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A), com objetivo de fiscalizar aspectos relativos à participação societária da Estatal na empresa Transnordestina Logística S.A. (TLSA);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. manter o grau de parcial cumprimento do subitem 9.3.4.1 e a situação de "em implementação" do subitem 9.4.3, com a continuidade de seu monitoramento no TC 012.179/2016-7, também de minha relatoria;

9.2. juntar cópia desta deliberação ao TC 012.179/2016-7, para subsidiar aquele monitoramento, em razão da relação de dependência entre a determinação contida no subitem 9.3.4.1 e da recomendação do subitem 9.4.3, ambos do Acórdão 1.659/2017-Plenário, com o encontro de contas em curso naqueles autos, bem como a cisão da TSLA com a devolução do trecho Salgueiro-Suape; e

9.3. dar ciência deste Acórdão à Infra S.A.

10. Ata n° 44/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3005-44/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81166126.