GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 021.236/2026-7
Natureza(s): Desestatização
Órgão/Entidade: Infra S.A.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. OFERTA PÚBLICA. DA INFRAESTRUTURA DA MALHA FÉRREA SUBCONCEDIDA. EXPLORAÇÃO DE ÁREAS, PÁTIOS FERROVIÁRIOS E TERMINAIS LOGÍSTICOS. CESSÃO ONEROSA DE USO. PRINCÍPIO DA SIGNIFICÂNCIA. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DO TCU. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA MODELAGEM MEDIANTE PROCESSO ESPECÍFICO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de acompanhamento de desestatização, por meio de Oferta Pública (OP), proposta pela Infra S.A. para a disponibilização de áreas, pátios ferroviários e terminais logísticos sob sua administração, mediante cessão onerosa de uso, com encargos e condicionantes operacionais. O objeto compreende a exploração econômica dessas áreas, distinta da prestação do serviço de transporte ferroviário e da exploração da infraestrutura da malha subconcedida.

2. Transcrevo a seguir a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária:

"*A modelagem foi encaminhada ao Tribunal em atendimento ao item 9.1.2 do Acórdão 1.133/2025-TCU-Plenário, em razão de alteração substancial do modelo de outorga anteriormente adotado para áreas de terminais ferroviários vinculados à Ferrovia Norte-Sul – FNS para que seja avaliada à luz da IN TCU 81/2018. A presente instrução examina a forma de atuação do Tribunal perante o novo modelo de oferta.*

HISTÓRICO

1. A exploração de áreas, pátios ferroviários e terminais logísticos sob administração da Infra S.A. vinha sendo disciplinada, no âmbito da estatal, pela Resolução Normativa Valec 3/2022/DIREX-VALEC/PRESI-VALEC, que estabeleceu procedimento de concessão de uso baseado em planejamento, elaboração de estudos de viabilidade, produção de documentos editalícios, consulta pública, consulta aos órgãos de controle e licitação sob a Lei 13.303/2016.

2. Segundo a Infra S.A., a experiência com esse modelo revelou limitações relacionadas à baixa atratividade de determinados certames, à morosidade da estruturação e à necessidade de ampliar a flexibilidade na disponibilização de ativos, especialmente em áreas greenfield, ociosas ou de demanda ainda incerta.

3. Nesse contexto, a estatal estruturou inicialmente o Chamamento Público e, posteriormente, a Oferta Pública. Esse novo modelo compreende, em síntese, a disponibilização pública de áreas, a apresentação de manifestação de interesse, a análise de admissibilidade, a elaboração de Estudo de Viabilidade Simplificado (EVS), a abertura de janela competitiva, a verificação de concorrência e de compatibilização operacional e a formalização contratual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

4. A Nota Técnica 39/2026/GETER-INFRASA/SUFIP-INFRASA/DIREM-INFRASA reconhece que a Oferta Pública modifica elementos estruturantes do modelo anteriormente submetido ao Tribunal, incluindo a natureza do instrumento jurídico, a dinâmica de disponibilização dos ativos, os estudos aplicáveis, a formação da competição, o procedimento de seleção, a estrutura remuneratória e a definição de investimentos e prazos.

VISÃO GERAL

5. As áreas inicialmente abrangidas pela modelagem localizam-se em doze Municípios distribuídos ao longo da Ferrovia Norte-Sul (FNS), nos Estados do Tocantins, Goiás e São Paulo, conforme ilustra a peça 21. Segundo a Nota Técnica nº 39/2026 (peça 7), todas foram classificadas como áreas greenfield, isto é, destinadas à implantação de nova infraestrutura logística ou terminal de cargas, sem infraestrutura operacional apta ao uso imediato e dependentes, predominantemente, de investimentos de implantação ou estruturação pelo futuro ocupante.

6. No Estado do Tocantins, a carteira compreende seis áreas, que totalizam aproximadamente 370,81 hectares. No Estado de Goiás, estão incluídas cinco áreas, em conjunto, as áreas goianas correspondem a aproximadamente 356,71 hectares. No Estado de São Paulo, foi identificada uma área no Município de Estrela d'Oeste/SP, com extensão aproximada de 38,03 hectares. Consideradas conjuntamente, as doze áreas inicialmente relacionadas pela Infra S.A. somam aproximadamente 765,55 hectares, conforme dados atualizados no âmbito da Nota Técnica 39/2026:

Tabela 1 - Áreas inseridas no processo de Oferta Pública

Área	***Município/UF***	***Situação***	***Área aproximada***
Área 1	*Aguiarnópolis/TO*	*Greenfield*	*80,50 ha*
Área 2	*Araguaína/TO*	*Greenfield*	*37,65 ha*
Área 3	*Guaraí/TO*	*Greenfield*	*23,98 ha*
Área 4	*Palmeirante/TO*	*Greenfield*	*17,69 ha*
Área 5	*Porto Nacional/TO*	*Greenfield*	*143,82 ha*
Área 6	*Gurupi/TO*	*Greenfield*	*67,17 ha*
Área 7	*Porangatu/GO*	*Greenfield*	*45,30 ha*
Área 8	*Uruaçu/GO*	*Greenfield*	*29,25 ha*
Área 9	*Anápolis/GO*	*Greenfield*	*36,55 ha*
Área 10	*Santa Helena de Goiás/GO*	*Greenfield*	*158,36 ha*
Área 11	*São Simão/GO*	*Greenfield*	*87,25 ha*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

Área	*Município/UF*	*Situação*	*Área aproximada*
Área 12	*Estrela d'Oeste/SP*	*Greenfield*	*38,03 ha*
Total	—	—	***765,55 ha***

Fonte: Nota Técnica nº 39/2026 (peça 7)

7. A identificação dessas áreas não corresponde, por si só, à definição de empreendimento individualizado, de terminal específico, de investimento obrigatório, de prazo de exploração ou de cronograma de disponibilização. No modelo proposto, tais elementos serão disciplinados em cada processo administrativo decorrente da Oferta Pública, a partir da manifestação de interesse, da análise de admissibilidade, do Estudo de Viabilidade Simplificado (EVS) e das demais etapas previstas nos instrumentos normativos e contratuais da Infra S.A.

8. A concentração territorial das áreas ao longo da FNS evidencia que a modelagem poderá repercutir sobre ativos associados a diferentes pátios ferroviários, contextos regionais e interfaces operacionais. Quanto às áreas situadas nas proximidades da FNS, a documentação complementar encaminhada pela Infra S.A., especialmente o Parecer 00009/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (peça 26), esclarece que as áreas de titularidade da estatal destinadas a terminais de carregamento e descarregamento não integram os bens transferidos à subconcessionária, distinguindo-se da infraestrutura ferroviária efetivamente subconcedida.

9. A Oferta Pública é apresentada como procedimento contínuo de disponibilização de áreas, pátios ferroviários e instalações logísticas administrados pela Infra S.A. para exploração por agentes privados, mediante contrato de cessão onerosa de uso, com encargos e condicionantes operacionais. A minuta de resolução normativa (peça 8) prevê que o modelo seja aplicado prioritariamente a áreas greenfield, ociosas, degradadas ou com reduzido aproveitamento operacional, sem afastar a possibilidade de utilização em outras situações tecnicamente justificadas.

Da operacionalização da Oferta Pública (OP)

10. A operacionalização da Oferta inicia-se com a disponibilização pública das áreas em cadastro atualizado pela Infra S.A. O cadastro deverá informar, no mínimo, a localização e a dimensão aproximada do ativo, suas características operacionais e restrições técnicas conhecidas, as interfaces ferroviária e rodoviária, as diretrizes mínimas de exploração, os parâmetros referenciais de remuneração e a classificação operacional da área como ociosa, parcialmente utilizada ou operacional consolidada.

11. Qualquer interessado poderá apresentar manifestação de interesse sobre área cadastrada ou, mediante justificativa técnica, sobre área ainda não incluída no cadastro. A manifestação deverá conter a identificação do proponente, descrição preliminar do projeto, perfil da carga pretendida, estimativa de demanda, modelo operacional e indicação da área de interesse. A manifestação não gera direito adquirido à contratação, nem obriga a Infra S.A. ao prosseguimento do processo.

12. Recebida a manifestação, a Infra S.A. realizará análise de admissibilidade, abrangendo, entre outros aspectos, a completude da documentação, a compatibilidade locacional da área com a malha ferroviária, a plausibilidade das premissas de demanda, a consistência do modelo operacional, a viabilidade preliminar da interface ferroviária e o enquadramento do empreendimento quanto à sua complexidade. A minuta também prevê avaliação preliminar dos riscos de demanda, operação, implantação, interface ferroviária e viabilidade econômico-financeira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

13. Admitida a manifestação, o interessado deverá elaborar Estudo de Viabilidade Simplificado (EVS), instrumento que subsidiará a análise da viabilidade conceitual, a definição de parâmetros econômicos referenciais e a avaliação da vantajosidade institucional da solução. O EVS poderá compreender blocos de mercado e demanda, engenharia conceitual, aspectos operacionais e ambientais, e bloco de viabilidade proporcional, denominação adotada pela Infra S.A. para a avaliação econômica simplificada cujas exigências e nível de detalhamento são proporcionais ao porte, ao risco, à relevância logística e à complexidade do empreendimento.

14. Conforme a documentação encaminhada (peça 8), o EVS deve demonstrar, em nível compatível com sua natureza simplificada, a plausibilidade da demanda, a coerência dos investimentos, a razoabilidade do prazo de exploração, a compatibilidade com a infraestrutura ferroviária e a capacidade de pagamento da remuneração. O estudo utiliza, entre outros elementos, estimativa de demanda referencial, classificação de CAPEX, estimativa simplificada de receitas e custos, índice de cobertura mínima e justificativa do prazo de exploração. As planilhas financeiras devem ser apresentadas com fórmulas abertas e rastreáveis.

15. Após a aprovação técnica do EVS, a Infra S.A. deverá publicar resumo do empreendimento e abrir janela competitiva para a manifestação de terceiros interessados. A publicação deverá indicar, entre outros elementos, a área e sua localização, a finalidade logística, a descrição operacional resumida, o prazo estimado da outorga, a estimativa de movimentação, os investimentos previstos, o prazo para manifestações de terceiros, a matriz de pontuação aplicável e, quando previamente definidos, os parâmetros referenciais de remuneração. O prazo de manifestação de terceiros será de, no mínimo, quinze dias úteis, admitida prorrogação mediante decisão técnica fundamentada.

16. As manifestações de terceiros deverão conter identificação do interessado, descrição resumida da proposta, demonstração preliminar de capacidade operacional e declaração formal de interesse na exploração da área. A minuta prevê que manifestações genéricas, manifestamente inexequíveis, desacompanhadas de elementos mínimos de viabilidade ou manifestamente incompatíveis com a destinação logística ou ferroviária do ativo não serão admitidas, devendo a decisão de não conhecimento ser tecnicamente motivada.

17. Encerrada a janela competitiva, a Infra S.A. verificará a existência de manifestações concorrentes e avaliará, em primeiro lugar, a possibilidade de compatibilização espacial, logística ou operacional entre os projetos. Essa análise deverá considerar a possibilidade de compartilhamento da área, segregação física ou funcional das operações, compatibilidade entre perfis de carga, capacidade disponível da infraestrutura e preservação da segurança, eficiência e fluidez operacional ferroviária.

18. Não havendo manifestação concorrente admitida, a minuta prevê o prosseguimento para formalização contratual com o interessado originário, desde que decisão técnica fundamentada demonstre a regularidade da publicação, a ausência de manifestações concorrentes admitidas, a compatibilidade técnica e operacional da proposta e a vantajosidade institucional da solução. Verificada a possibilidade de coexistência das propostas, poderão ser adotadas soluções de compartilhamento, adequação de layout ou direcionamento para área compatível.

19. Quando houver pluralidade de interessados e for inviável a compatibilização operacional, logística ou espacial dos projetos, será instaurado procedimento competitivo simplificado. Esse procedimento compreenderá habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, capacidade técnica e idoneidade econômico-financeira; contraditório simplificado; julgamento por matriz objetiva de pontuação ponderada; fase recursal; homologação; e formalização contratual.

20. A remuneração proposta possui estrutura híbrida. A parcela fixa corresponde à contraprestação mínima pela disponibilização do direito de uso da área e é calculada com base no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

Valor de Referência da Área (VRA), parâmetro formado a partir de elementos patrimoniais, fundiários, logísticos e operacionais. A parcela variável incide sobre a movimentação efetiva de cargas, mediante aplicação de fator de modulação sobre a tarifa de referência da ANTT. A definição das faixas de remuneração considera sistema multicritério relacionado à infraestrutura existente, à classe de Capex, ao caráter logístico-estratégico do empreendimento e ao prazo de exploração.

21. Após a formalização contratual, a minuta prevê obrigações de manutenção de registros auditáveis, apresentação de relatórios operacionais, fiscalização pela Infra S.A., auditorias, inspeções, cruzamento de dados, disciplina de bens reversíveis ou de desmobilização, alocação de riscos, garantias de execução e monitoramento institucional periódico dos resultados da modelagem. A estatal prevê acompanhar, entre outros indicadores, o nível de ocupação dos ativos, o incremento da movimentação ferroviária e logística, o grau de competição observado nas janelas competitivas, a aderência das premissas do EVS aos resultados efetivos e os riscos regulatórios, concorrenciais, operacionais e jurídicos da Oferta Pública.

22. O funcionamento da modelagem consolidada da Oferta Pública encontra-se sistematizado abaixo no fluxo apresentado pela Infra S.A.:

Figura 1 - Fluxo resumido das etapas da Oferta Pública



Fonte: Nota técnica nº 23/2026 (SEI 11492203) - Adaptada

Fonte: Nota Técnica nº 39/2026 (peça 7)

Do embasamento jurídico

23. A modelagem apresentada pela Infra S.A. está inserida no contexto de exploração econômica de áreas, pátios ferroviários e instalações logísticas sob sua administração. A Lei 11.772/2008 atribui à empresa pública competências relacionadas à construção e à exploração da infraestrutura ferroviária, bem como de sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens e de instalações de interligação com outras modalidades de transporte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

Nesse contexto, a estatal apresenta as áreas abrangidas pela OP como ativos destinados à implantação e à exploração de terminais logísticos.

24. A Infra S.A. estrutura a proposta sob o regime jurídico aplicável às empresas estatais, especialmente a Lei 13.303/2016, que disciplina suas licitações e contratos e prevê a observância de regulamento interno para disciplinar os procedimentos relacionados à contratação e à gestão de seus ativos. A outorga onerosa de uso de áreas não se confunde com alienação, por não implicar transferência de propriedade, mas insere-se no âmbito mais amplo de gestão e exploração econômica de ativos sob administração da estatal, observada a legislação aplicável e os normativos internos pertinentes.

25. No âmbito interno, a exploração de áreas e terminais logísticos vinha sendo disciplinada pela Resolução Normativa Valec 3/2022/DIREX-VALEC/PRESI-VALEC, que estabeleceu o rito ordinário para concessão de uso de áreas e ativos da estatal. Conforme a documentação dos autos, esse rito compreende as etapas de planejamento, elaboração de estudos de viabilidade, produção de documentos editalícios, consulta pública, consulta aos órgãos de controle e realização de procedimento licitatório sob a Lei 13.303/2016.

26. A Oferta Pública representa proposta de alteração desse arranjo. A minuta de resolução normativa (peça 8) prevê que a exploração dos ativos seja formalizada mediante cessão onerosa de uso, com encargos e condicionantes operacionais, segundo procedimento orientado pela demanda e disciplinado por instrumentos próprios de manifestação de interesse, análise de admissibilidade, Estudo de Viabilidade Simplificado, publicidade, janela competitiva, seleção e contratação.

27. Segundo a minuta (peça 8), a cessão onerosa de uso não se caracterizaria como concessão ou permissão de serviço público, nem como autorização regulatória em sentido estrito, consistindo em outorga de uso de área associada a obrigações contratuais estruturadas. A Infra S.A. sustenta, ademais, que o modelo não afastaria o dever de seleção, mas o reorganizaria segundo a dinâmica de mercado, preservando os princípios da publicidade, isonomia, transparência, competição e vantajosidade. A forma específica de operacionalização do procedimento encontra-se descrita nos parágrafos 12 a 24 desta instrução.

28. Registra-se que o Parecer Referencial 69/2026 (peça 20) foi emitido para procedimentos licitatórios de concessão onerosa de uso submetidos ao rito da Resolução Normativa Valec 3/2022, relativos a terminais aprovados pela Resolução CPPI 352/2025 e sem execução de obras públicas. O parecer constitui, portanto, elemento relevante para a caracterização do regime jurídico ordinário de exploração de terminais pela Infra S.A., mas não equivale a manifestação jurídica específica sobre a Oferta Pública, nem resolve, por si só, as questões decorrentes da adoção da cessão onerosa orientada pela demanda.

EXAME TÉCNICO

29. A matéria submetida ao Tribunal refere-se à modelagem denominada Oferta Pública, estruturada pela Infra S.A. para disponibilização de áreas, pátios ferroviários e instalações logísticas sob sua administração, mediante cessão onerosa de uso. A proposta possui natureza geral e estabelece regras, instrumentos e etapas destinados a orientar futuras cessões de uso, não recaindo a presente apreciação sobre edital, contrato ou empreendimento individualizado.

30. O presente processo insere-se no âmbito da sistemática de controle das desestatizações disciplinada pela Instrução Normativa TCU 81/2018, segundo a qual o controle exercido pelo Tribunal deve observar o princípio da significância, a partir dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Tais critérios orientam a alocação de recursos de controle e permitem adequar a intensidade, o momento e a forma de atuação do Tribunal às características do objeto submetido à sua apreciação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

31. No que se refere à competência da Infra S.A. para promover a exploração econômica das áreas, pátios ferroviários e instalações logísticas sob sua administração, a documentação encaminhada não evidencia, em exame preliminar, impedimento jurídico manifesto. A Lei 11.772/2008 atribui à empresa pública a função social de construção e exploração da infraestrutura ferroviária, conferindo-lhe competências para construir, operar e explorar estradas de ferro, sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens, bem como instalações e sistemas de interligação com outras modalidades de transporte.

32. A exploração de áreas destinadas à implantação ou à operação de terminais logísticos insere-se, em princípio, nesse conjunto de atribuições legais e institucionais, desde que observadas a titularidade ou a regular gestão do ativo, sua destinação ferroviária e logística, as competências dos órgãos setoriais competentes e as normas patrimoniais, ambientais, regulatórias e contratuais aplicáveis. A minuta de resolução normativa apresentada pela Infra S.A (peça 8) qualifica a relação como cessão onerosa de uso, sem transferência da propriedade dos ativos e sem caracterização, segundo a própria proposta, de concessão ou permissão de serviço público ou de autorização regulatória em sentido estrito.

33. A exploração econômica dessas áreas não se confunde com o objeto da subconcessão da Ferrovia Norte-Sul Tramo Central. A Minuta do Contrato de Subconcessão do Edital de Concorrência Internacional 02/2018/ANTT (peça 25) delimitou a outorga à prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associada à exploração da infraestrutura da malha entre Porto Nacional/TO e Estrela d'Oeste/SP. A respectiva Ata de Respostas aos Pedidos de Esclarecimentos (peça 24), integrante do edital, explicitou a exclusão das áreas e estruturas de terminais de carregamento e descarregamento da interveniente subconcedente. Nesse sentido, as áreas de titularidade da Infra S.A. destinadas a esses terminais, situadas no referido trecho e abrangidas pela Oferta Pública, distinguem-se dos bens vinculados à subconcessão, cuja delimitação deve ser preservada na disponibilização dos imóveis.

34. A Lei 13.303/2016 disciplina o regime jurídico das licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista. Seus arts. 28 e 31 sujeitam as contratações das estatais à observância, entre outros, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, economicidade, obtenção de competitividade e julgamento objetivo. A lei também prevê a adoção e a divulgação de regulamento interno de licitações e contratos, aplicável aos procedimentos relacionados à atividade contratual e à gestão patrimonial das empresas estatais.

35. A cessão onerosa ou a concessão de uso não se confunde com alienação de ativos, pois não envolve transferência de propriedade. Ambas, todavia, integram o âmbito mais amplo da gestão patrimonial e da exploração econômica de ativos administrados pela estatal, devendo observar o regime jurídico aplicável, o regulamento interno de licitações e contratos e os normativos específicos editados pela Companhia. A referência à Lei 13.303/2016 não implica que esse diploma tenha instituído modalidade autônoma de outorga de uso, mas indica que a estruturação de instrumentos próprios de exploração de ativos deve guardar aderência às normas e aos princípios que regem a atividade contratual das empresas estatais.

36. Nesse contexto, a Infra S.A. já havia regulamentado a concessão onerosa de uso de áreas e terminais logísticos por meio da Resolução Normativa Valec 3/2022. Conforme a documentação juntada aos autos e o Parecer Referencial 69/2026/SJLC-INFRASA/PROJUR-INFRASA (peça 20), o rito ordinário então previsto compreende planejamento, elaboração de estudos de viabilidade, produção de documentos editalícios, consulta pública, consulta aos órgãos de controle e procedimento licitatório regido pela Lei 13.303/2016.

37. A Oferta Pública constitui proposta de alteração desse rito ordinário. A modelagem substitui, para os ativos a ela submetidos, a concessão de uso previamente estruturada e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

submetida a procedimento licitatório convencional por cessão onerosa de uso orientada pela demanda, acompanhada de manifestação de interesse, análise de admissibilidade, Estudo de Viabilidade Simplificado, janela competitiva e, quando houver pluralidade de interessados em condições incompatíveis, procedimento competitivo simplificado. A minuta normativa sustenta que o modelo não afasta o dever de seleção, mas o reorganiza segundo a dinâmica de mercado, preservando os princípios da publicidade, isonomia, transparência, competição e vantajosidade.

38. Registra-se que o Parecer Referencial 69/2026/SJLC-INFRASA/PROJUR-INFRASA (peça 20) foi emitido para procedimentos licitatórios de concessão onerosa de uso submetidos ao rito da Resolução Normativa Valec 3/2022, relativos a terminais aprovados pela Resolução CPPI 352/2025 e sem execução de obras públicas. O parecer constitui, portanto, elemento relevante para a caracterização do regime jurídico ordinário de exploração de terminais pela Infra S.A., mas não equivale a manifestação jurídica específica sobre a Oferta Pública, nem resolve, por si só, as questões decorrentes da substituição da concessão de uso licitada pela cessão onerosa orientada pela demanda.

39. Não obstante, a documentação disponibilizada não revela, nesta fase, elemento que indique impedimento jurídico manifesto à competência da Infra S.A. para estruturar modelo próprio de exploração onerosa dos ativos sob sua administração. A eventual identificação de questões de legalidade, aderência normativa ou implementação concreta que recomendem atuação do Tribunal poderá ser avaliada posteriormente, a partir de elementos que venham a surgir durante a operacionalização do modelo.

40. Consideradas as características da Oferta Pública e o princípio da significância, mostra-se adequado que a modelagem não seja submetida ao rito ordinário de exame prévio de mérito previsto na IN TCU 81/2018. A proposta possui caráter contínuo e padronizado, disciplinando, em arcabouço comum, a disponibilização das áreas, a manifestação de interesse, a análise de admissibilidade, o EVS, a publicidade das oportunidades, a manifestação de terceiros, a compatibilização de projetos, a seleção de interessados, a remuneração, a contratação e a fiscalização da execução. As futuras cessões onerosas serão formalizadas no âmbito desse conjunto de regras e instrumentos, ocasião em que os aspectos de viabilidade, econômicos, financeiros, de engenharia, ambientais, concorrenciais e outros serão definidos e poderão eventualmente ser examinados pelo controle externo.

41. A opção por forma de controle distinta do rito ordinário da IN TCU 81/2018 não implica aprovação da modelagem nem afasta o dever da Infra S.A. de observar a legislação e os normativos aplicáveis, permanecendo preservadas as competências de fiscalização do Tribunal

42. Dada essas características, entende-se que a forma de atuação que se mostra mais adequada consiste na autuação de processo de Acompanhamento – ACOM, destinado a observar a implementação da Oferta Pública, a evolução de seus instrumentos e a ocorrência de fatos que possam recomendar atuação do Tribunal. O acompanhamento permitirá à unidade técnica manter visão atualizada sobre a operacionalização do modelo, sem antecipar exame de mérito de cada cessão onerosa nem assumir obrigação de análise exauriente de seus aspectos jurídicos, institucionais, econômicos ou operacionais.

43. Caso, no curso do ACOM, sejam identificados fatos, informações, alterações relevantes, riscos, impropriedades ou indícios de irregularidade que justifiquem atuação de controle, a unidade técnica poderá propor as medidas cabíveis, de acordo com as circunstâncias concretamente verificadas.

44. A adoção do ACOM preserva, assim, a possibilidade de atuação tempestiva do Tribunal, sem estabelecer antecipadamente escopo obrigatório de exame sobre cada oportunidade disponibilizada pela Infra S.A. O processo de acompanhamento não substitui nem antecipa eventuais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

fiscalizações futuras, tampouco impede que o Tribunal atue por provocação, mediante denúncia ou representação, ou por iniciativa própria, caso tome conhecimento de elemento que recomende intervenção específica.

45. A solução ora proposta encontra respaldo na aplicação do princípio da significância previsto na IN TCU 81/2018. Como referência, no TC 012.771/2026-0, relativo a cinco terminais ferroviários brownfield da FNS, o Tribunal deixou de realizar o exame de mérito das respectivas desestatizações, em razão da reduzida materialidade, relevância, oportunidade e risco dos empreendimentos, sem prejuízo da realização posterior de auditorias, representações, denúncias ou outras formas de controle externo.

46. Embora a Oferta Pública possua características próprias e apresente maior novidade institucional que os empreendimentos examinados naquele processo, o precedente demonstra que o princípio da significância pode orientar não apenas a intensidade da fiscalização, mas também a escolha da forma processual mais adequada para o exercício do controle. No presente caso, em vez da não realização de exame de mérito, propõe-se a autuação de acompanhamento específico, que preserva a capacidade de observação e de eventual atuação do Tribunal durante a implementação da modelagem.

CONCLUSÃO

47. A presente instrução examinou elementos da modelagem denominada Oferta Pública, proposta pela Infra S.A. para disponibilização de áreas, pátios ferroviários e instalações logísticas sob sua administração, mediante cessão onerosa de uso, com encargos e condicionantes operacionais. A proposta representa alteração relevante em relação ao rito ordinário de concessão de uso anteriormente disciplinado pela Resolução Normativa 3/2022/DIREX-VALEC/PRESI-VALEC, baseado em planejamento, estudos de viabilidade, elaboração de documentos editalícios, consulta pública, consulta aos órgãos de controle e procedimento licitatório sob a Lei nº 13.303/2016.

48. Em exame preliminar, não foram identificados elementos que evidenciem impedimento jurídico manifesto à competência da Infra S.A. para estruturar modelo de exploração onerosa de áreas, pátios ferroviários e instalações logísticas sob sua administração. A Lei 11.772/2008 atribui à estatal competências relacionadas à construção e à exploração da infraestrutura ferroviária, inclusive sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens e instalações de interligação com outros modais. A estruturação de instrumentos de exploração econômica desses ativos deve, contudo, observar a legislação aplicável, os princípios e regras previstos na Lei 13.303/2016, o regulamento interno de licitações e contratos da estatal e os demais normativos patrimoniais, regulatórios, ambientais, concorrenciais e ferroviários incidentes.

49. A conclusão quanto à competência institucional da Infra S.A. para explorar os ativos sob sua administração não implica aprovação das escolhas procedimentais e contratuais da Oferta Pública. Permanece preservada a possibilidade de atuação específica do Tribunal caso sejam identificados fatos, riscos, impropriedades ou indícios de irregularidade durante a implementação do modelo.

50. Nos termos do art. 2º, § 1º, da IN TCU 81/2018, a fiscalização dos processos de desestatização deve observar os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Consideradas as características da Oferta Pública e os fundamentos expostos no exame técnico, entende-se adequado não submeter as cessões onerosas relativas às doze áreas abrangidas por estes autos ao rito ordinário de exame prévio de mérito previsto na referida Instrução Normativa.

51. A não adoção do rito ordinário da IN TCU 81/2018 não implica aprovação prévia da modelagem, afastamento da aplicação da legislação e dos normativos pertinentes ou renúncia ao controle externo. Mostra-se mais adequado, no caso, acompanhar a operacionalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

da Oferta Pública por meio de processo específico de Acompanhamento (ACOM), a ser autuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária.

52. O ACOM terá por finalidade permitir o acompanhamento da implementação da Oferta Pública, a manutenção de visão atualizada sobre a evolução de seus instrumentos e a identificação de fatos que eventualmente recomendem atuação do Tribunal. A autuação desse processo não pressupõe exame prévio ou exauriente de cada cessão onerosa formalizada pela Infra S.A., mas preserva a possibilidade de adoção de diligência, fiscalização específica, auditoria, representação, instrução de processo próprio ou outra medida de controle cabível, conforme as circunstâncias concretamente verificadas. A solução proposta é compatível com a aplicação do princípio da significância e com a necessidade de selecionar a forma processual mais adequada ao exercício do controle externo.

53. Diante do exposto, entende-se pertinente propor que a Oferta Pública não deve ser submetida ao rito ordinário de exame prévio de mérito previsto na IN TCU 81/2018, devendo a implementação da modelagem ser acompanhada em processo autônomo de Acompanhamento (ACOM), sem prejuízo da adoção de medidas de controle pelo Tribunal caso sobrevenham fatos que recomendem atuação específica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Ante o exposto, submete-se o processo à consideração superior, com fundamento nos arts. 1º, inciso XV, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 2º, §§ 1º e 5º, da Instrução Normativa TCU 81/2018, propondo:

a. deixar de realizar, com fundamento no princípio da significância previsto no art. 2º, §§ 1º e 5º, da Instrução Normativa TCU 81/2018, o exame prévio de mérito da modelagem denominada Oferta Pública, proposta pela Infra S.A. para disponibilização, mediante cessão onerosa de uso, das doze áreas greenfield destinadas à implantação de terminais logísticos ao longo da Ferrovia Norte-Sul (FNS), localizadas nos Municípios de Aguiarnópolis/TO, Araguaína/TO, Guaraí/TO, Palmeirante/TO, Porto Nacional/TO, Gurupi/TO, Porangatu/GO, Uruaçu/GO, Anápolis/GO, Santa Helena de Goiás/GO, São Simão/GO e Estrela d'Oeste/SP, conforme relação constante da Nota Técnica 39/2026/GETER-INFRASA/SUFIP-INFRASA/DIREM-INFRASA:

b. informar à Infra S.A. que as cessões onerosas de uso formalizadas, no âmbito da Oferta Pública, para as áreas referidas na alínea anterior poderão ser ultimadas sem necessidade de prévia manifestação deste Tribunal, sem prejuízo do acompanhamento da implementação da modelagem e da atuação posterior desta Corte, por meio dos instrumentos de controle externo cabíveis, inclusive diligência, fiscalização específica, auditoria, representação e denúncia, caso sobrevenham fatos, riscos, impropriedades ou indícios de irregularidade que recomendem atuação;

c. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária que autue processo de Acompanhamento (ACOM), com a finalidade de acompanhar a implementação da Oferta Pública pela Infra S.A. e subsidiar a avaliação acerca da necessidade de eventual atuação de controle por este Tribunal;

d. notificar a Infra S.A. (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.) a respeito do acórdão que vier a ser proferido, informando-lhes que o teor integral da deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

e. autorizar o arquivamento dos presentes autos, após as comunicações de praxe."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258308.

VOTO

Cuidam os autos do acompanhamento de desestatização referente à modelagem de Oferta Pública (OP) proposta pela Infra S.A. A iniciativa destina-se à disponibilização, mediante cessão onerosa de uso com encargos e condicionantes operacionais, de áreas, pátios ferroviários e terminais logísticos administrados pela empresa.

2. A modelagem foi encaminhada a este Tribunal para que seja avaliada à luz da Instrução Normativa IN TCU 81/2018, cabendo destacar que o aproveitamento econômico dessas áreas é distinto da prestação do serviço de transporte ferroviário e da exploração da infraestrutura da malha subconcedida.

3. A Oferta Pública foi concebida como procedimento contínuo, mediante o qual a Infra S.A. disponibilizará ativos à exploração por agentes privados. O procedimento compreende manifestação de interesse, análise de admissibilidade, elaboração de Estudo de Viabilidade Simplificado (EVS), publicidade, abertura de janela competitiva, seleção e contratação.

4. A modelagem insere-se nas competências atribuídas à Infra S.A. pela Lei 11.772/2008, que abrangem a construção e a exploração da infraestrutura ferroviária, de sistemas acessórios de armazenagem, transferência e manuseio de produtos e bens e de instalações de interligação com outras modalidades de transporte. É nesse contexto que a empresa propõe a exploração econômica das áreas, dos pátios ferroviários e das instalações logísticas sob sua administração.

5. A Infra S.A. estrutura a proposta sob o regime jurídico aplicável às empresas estatais, especialmente a Lei 13.303/2016, que disciplina suas licitações e contratos e prevê a observância de regulamento interno para disciplinar os procedimentos relacionados à contratação e à gestão de seus ativos.

6. Consoante o modelo apresentado, a cessão onerosa de uso será orientada pelos princípios da publicidade, isonomia, transparência, competição e vantajosidade.

7. A proposta de remuneração da Infra S.A. possui estrutura híbrida. A parcela fixa corresponde à contraprestação mínima pela disponibilização do direito de uso da área e é calculada com base no Valor de Referência da Área (VRA), parâmetro formado a partir de elementos patrimoniais, fundiários, logísticos e operacionais. A parcela variável incide sobre a movimentação efetiva de cargas, mediante aplicação de fator de modulação sobre a tarifa de referência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

8. Depois de definida a modelagem, as áreas a serem inicialmente ofertadas localizam-se em doze municípios distribuídos ao longo da Ferrovia Norte-Sul (FNS) (Aguiarnópolis/TO, Araguaína/TO, Guaraí/TO, Palmeirante/TO, Porto Nacional/TO, Gurupi/TO, Porangatu/GO, Uruaçu/GO, Anápolis/GO, Santa Helena de Goiás/GO, São Simão/GO e Estrela d'Oeste/SP). Todas foram classificadas como áreas **greenfield**, isto é, destinadas à implantação de nova infraestrutura logística ou terminal de cargas, sem infraestrutura operacional apta ao uso imediato (Nota Técnica 39/2026/GETER-INFRASA/SUFIP-INFRASA/DIREM-INFRASA).

9. Delineadas essas características, cumpre definir a forma de controle externo adequada à modelagem, considerando sua natureza contínua e padronizada e os critérios estabelecidos pela IN TCU 81/2018.

II

10. Como exposto pela unidade instrutiva, o controle das desestatizações por este Tribunal é disciplinado pela Instrução Normativa TCU 81/2018, segundo a qual o controle exercido pelo TCU deve observar o princípio da significância, a partir dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Tais critérios orientam a alocação de recursos de controle e permitem adequar a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258615.

intensidade, o momento e a forma de atuação deste Tribunal às características do objeto submetido à sua apreciação.

11. À luz desses critérios, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária concluiu que a modelagem não deve ser submetida ao rito ordinário de exame prévio de mérito previsto na IN TCU 81/2018.

12. Essa conclusão considera o caráter contínuo e padronizado da modelagem, que estabelece um arcabouço comum de regras e instrumentos para a formalização de cada cessão onerosa. Assim, para cada área a ser cedida, serão definidos os aspectos específicos de viabilidade, economia, finanças, engenharia, meio ambiente e concorrência, entre outros, que poderão ser examinados pelo controle externo no momento oportuno, sem a utilização do rito previsto na IN TCU 81/2018.

13. Acompanho, portanto, a unidade técnica e proponho a autuação de Processo de Acompanhamento ordinário (com rito mais simplificado do aquele previsto na IN TCU 81/2018), destinado a observar a implementação da Oferta Pública, a evolução de seus instrumentos e a ocorrência de fatos que possam recomendar a atuação deste Tribunal.

14. A solução ora proposta, além de encontrar respaldo na aplicação do princípio da significância previsto na IN TCU 81/2018, tem como referência o decidido no bojo do TC 012.771/2026-0, relativo a cinco terminais ferroviários **brownfield** da FNS, quando este Tribunal deixou de realizar o exame de mérito das respectivas desestatizações, em razão da reduzida materialidade, relevância, oportunidade e risco dos empreendimentos, sem prejuízo da realização posterior de auditorias, representações, denúncias ou outras formas de controle externo.

15. Cabe destacar que a opção por forma de controle distinta do rito ordinário da IN TCU 81/2018 não implica aprovação da modelagem nem afasta o dever da Infra S.A. de observar a legislação e os normativos aplicáveis, permanecendo preservadas as competências de fiscalização do Tribunal.

16. Caso sejam identificados, no curso do acompanhamento, fatos, informações, alterações relevantes, riscos, impropriedades ou indícios de irregularidade que justifiquem a atuação do controle externo, a unidade técnica poderá propor as medidas cabíveis, conforme as circunstâncias verificadas.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258615.

ACÓRDÃO Nº 2914/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.236/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Infra S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização, por meio de Oferta Pública (OP), proposta pela empresa Infra S.A. para a disponibilização de áreas, pátios ferroviários e terminais logísticos sob sua administração, mediante cessão onerosa de uso,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. deixar de realizar, com fundamento no princípio da significância previsto no art. 2º, §§ 1º e 5º, da Instrução Normativa TCU 81/2018, o exame prévio de mérito da modelagem denominada Oferta Pública, proposta pela Infra S.A. para disponibilização, mediante cessão onerosa de uso, das doze áreas de que tratam estes autos, destinadas à implantação de terminais logísticos ao longo da Ferrovia Norte-Sul (FNS);

9.2. informar à Infra S.A. que as cessões onerosas de uso formalizadas, no âmbito da Oferta Pública, para as áreas referidas na alínea anterior poderão ser ultimadas sem necessidade de prévia manifestação deste Tribunal, sem prejuízo do acompanhamento da implementação da modelagem e da atuação posterior desta Corte por meio dos instrumentos de controle externo cabíveis;

9.3. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária que autue Processo de Acompanhamento, com a finalidade de acompanhar a implementação da Oferta Pública pela Infra S.A. e subsidiar a avaliação acerca da necessidade de eventual atuação de controle por este Tribunal;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à empresa Infra S.A.; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 41/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2914-41/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81258471.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
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 81258471.