



# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO AUDITORIA INTERNA

**Tema:** Obras

**Unidade examinada:** Infra S.A. – Transnordestina S.A.

**Exercício:** 2024

**Missão da INFRA S.A**

Planejar, projetar e executar de forma eficiente, sustentável e inovadora a infraestrutura de transporte e logística do Brasil buscando a melhoria de vida das pessoas.

**Visão da INFRA S.A**

Ser referência no Brasil em planejamento e projetos de infraestrutura e logística.

**Valores da INFRA S.A**

Excelência; Respeito à Vida; Eficiência Logística; Sustentabilidade; Integridade; Inovação; e Valorização das pessoas.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar a Infra S.A a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA INFRA S.A?

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2024, a Auditoria Interna avaliou a conformidade da Gestão da Infra S.A. com relação a participação na Ferrovia Transnordestina.

### POR QUE A INFRA S.A REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT 2024 previu a prestação de serviço de avaliação, devido à seleção baseada em riscos, com vistas a avaliar a gestão e controles da Infra S.A no que diz respeito à participação na Ferrovia Transnordestina.

Buscou-se responder às seguintes questões de auditoria referentes à atuação da Infra S.A. em relação ao empreendimento Transnordestina, em especial, quanto a: (1) o cumprimento das obrigações normativas, criadas pela própria empresa, relativas à participação societária na TLSA; (2) o cumprimento as determinações emitidas pelo TCU; (c) o cumprimento das diretrizes ministeriais sobre o empreendimento.

### QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA INFRA S.A? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As análises realizadas evidenciaram que a Infra S.A. tem buscado cumprir as determinações dos Acórdãos nº 2.769/2022, nº 467/2024 e nº 815/2024 emitidos pelo TCU. No entanto, foram identificadas inconformidades com requisitos do Manual de Conselheiros, Política de Participações Societárias, do Acordo de Acionistas e do Acordo de Investimentos. Ademais, foi identificado que não há diretriz ministerial atualizada sobre a participação da Infra S.A. na sociedade da TLSA. E, no que tange as diretrizes de responsabilidade da Infra S.A. nas obras do trecho Salgueiro-Suape a ser devolvido, a empresa está cumprindo as obrigações, porém houve atraso no repasse da informação ao Ministério. Quanto ao andamento das obras, foi identificado que os lotes MVP 04, MVP 05, MVP 06, MVP 07 e MVP 08 encontram-se atrasados em comparação com o cronograma aprovado pela ANTT.

Há oportunidades de melhorias para que a empresa direcione esforços com intuito de atualizar formalmente a diretriz ministerial sobre a manutenção da participação da Infra S.A. na TLSA; revisar o Acordo de Acionistas e Acordo de Investimentos como condicionante de repactuação contratual no que se refere às obrigações da Valec; e realizar a análise adequada dos contratos de Capex relativos às obras do empreendimento Transnordestina.

À Diretoria de Empreendimentos foi recomendado: (a) acompanhamento físico-financeiro; (b) análise dos contratos firmados pela TLSA; (c) acompanhamento dos gastos de administração, canteiro industrial e manutenção; (d) estudo dos custos de infraestrutura; (e) estudo de viabilidade técnica; (f) ratificação ou retificação da diretriz vigente; (g) cumprimento das diretrizes (trecho Salgueiro-Suape); e (h) questionamento para a controladora sobre o cronograma que se encontra atrasado.



**LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS**

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Síntese das recomendações.....30

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa de localização dos lotes da Transnordestina.....17



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1.</b>	<b>Apresentação</b> .....	<b>6</b>
<b>1.2.</b>	<b>Objeto</b> .....	<b>6</b>
<b>1.3.</b>	<b>Objetivos</b> .....	<b>6</b>
1.3.1.	Objetivo Geral .....	6
1.3.2.	Objetivos Específicos .....	6
<b>1.4.</b>	<b>Escopo</b> .....	<b>6</b>
<b>1.5.</b>	<b>Montante Fiscalizado</b> .....	<b>7</b>
<b>1.6.</b>	<b>Metodologia</b> .....	<b>7</b>
<b>1.7.</b>	<b>Critérios de Auditoria</b> .....	<b>7</b>
<b>1.8.</b>	<b>Avaliação de Riscos e Controles</b> .....	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1.</b>	<b>Conformidades</b> .....	<b>8</b>
2.1.1.	Atendimento de Determinações e Recomendações do TCU .....	8
2.1.2.	Cumprimento das diretrizes ministeriais .....	12
<b>2.2.</b>	<b>Oportunidades de Melhoria</b> .....	<b>14</b>
2.2.1.	Atualização das diretrizes ministeriais sobre participação societária .....	14
2.2.2.	Acompanhamento e Andamento das Obras .....	17
<b>2.3.</b>	<b>Não conformidades</b> .....	<b>19</b>
2.3.1	Ausência de análise da Infra S.A. prévia à celebração e concomitante à execução em relação a contratos de investimentos firmados pela TLSA .....	19
2.3.2	Política de Participações Societárias .....	28
<b>3.</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>30</b>
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>31</b>
	<b>ANEXO I – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO DE VISITA ÀS OBRAS</b> .....	<b>32</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Apresentação**

Trata-se de serviço de avaliação, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT/2024), por meio do qual foram avaliados os controles e a gestão da Infra S.A no que diz respeito à participação na Ferrovia Transnordestina.

A Transnordestina Logística S/A (TLSA) é uma sociedade por ações, sediada em Fortaleza/CE, com registro de companhia aberta, classe B, junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A Companhia é controlada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e suas ações não são negociadas em bolsa de valores.

Até o ano de 2023, a Infra S.A. aportou o montante de R\$1,12 bilhão na TLSA, participando do capital social da Transnordestina Logística S/A com 20.408.791 ações (18.686.075 ações preferenciais e 1.722.716 ações ordinárias) que correspondem a 36,47% do total de ações.

Cabe ressaltar que o presente trabalho de auditoria foi conduzido com base nas Normas Internacionais de Auditoria Interna emitidas pelo *The Institute of Internal Auditors (The IIA)* e normas internas de auditoria.

As unidades examinadas foram a Gerência de Terminais e Participações (GETER), a Superintendência de Fiscalização e Parcerias (SUFIP) e a Diretoria de Empreendimentos (DIREM).

### **1.2. Objeto**

O objeto da presente auditoria abrange os controles, atividades e processos executados relativos à participação societária da Infra S.A. no empreendimento Transnordestina Logística S/A.

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo Geral**

Avaliar a conformidade da participação societária da Infra S.A. no empreendimento Transnordestina Logística S/A.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

A partir do objetivo geral deste trabalho de auditoria e considerando os critérios estabelecidos, as questões de auditoria foram formuladas de acordo com a natureza do assunto de cada normativo, Acórdãos de órgãos de controle, diretrizes ministeriais e obrigações relativas à execução das obras.

### **1.4. Escopo**

Neste trabalho de avaliação foram analisados um conjunto de



atividades, controles e processos que contribuem para o cumprimento das obrigações normativas descritas no Manual de Conselheiros e na Política de Participações Societárias da INFRA S.A. Bem como, o cumprimento de determinações previstas em Acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União, o cumprimento das diretrizes ministeriais além da verificação *in loco* dos controles para o acompanhamento do cronograma físico-financeiro e do estado das obras.

### **1.5. Montante Fiscalizado**

A avaliação da conformidade da participação societária da INFRA S.A. no empreendimento Transnordestina Logística S/A não se mostrou aplicável à definição de valores sob fiscalização nesta auditoria, a qual se refere ao aspecto da materialidade quantitativa pois a equipe de auditoria não teve acesso às planilhas de medição onde estão descritos os valores pagos por item de obra.

No entanto, obtém-se a materialidade qualitativa em decorrência da importância estratégica do assunto para a organização, pois está dentro do foco Governança e Gestão do Mapa Estratégico 2023-2027, da empresa, disponível em <https://intranet.infrasa.gov.br/>, na aba “Governança/Estratégia”.

### **1.6. Metodologia**

Os procedimentos e técnicas usados na execução do presente trabalho estão registrados na Matriz de Planejamento, considerando as Normas Internacionais de Auditoria Interna emitidas pelo *The IIA* e normativos internos. As principais técnicas utilizadas nos testes foram a análise documental e a verificação *in loco*.

### **1.7. Critérios de Auditoria**

Os principais normativos aplicáveis ao objeto da auditoria são:

- Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais;
- Manual de Conselheiros;
- Política de Participações Societárias;
- Acordo de Acionistas;
- Acordo de Investimentos;
- Acórdãos TCU-Plenário nº 2.769/2022, 467/2024 e 815/2024; e
- Diretrizes do Ministério dos Transportes.

### **1.8. Avaliação de Riscos e Controles**

Com o objetivo de orientar a extensão dos testes realizados durante a execução da auditoria, a equipe de auditoria realizou a avaliação dos riscos e a estrutura básica dos controles internos por meio da metodologia disponibilizada pela CGU, a qual foi estabelecida para dar suporte as Unidades de Auditorias Internas Governamentais em seus processos de auditorias, conforme dispõe o papel de trabalho da Matriz de Riscos e Controles (MRC).



## **2. RESULTADOS DOS EXAMES**

### **2.1. Conformidades**

#### **2.1.1. Atendimento de Determinações e Recomendações do TCU**

O TCU tem desempenhado um papel fundamental no acompanhamento do progresso da Transnordestina, emitindo determinações e recomendações para garantir a conformidade com as normas legais e a boa gestão dos recursos públicos. Essas determinações abrangem questões relacionadas à execução financeira, à transparência, à viabilidade do projeto e à eficiência na utilização dos recursos. O cumprimento dessas orientações é essencial para evitar falhas no andamento do empreendimento, como atrasos e desperdício de verbas, e para assegurar que a Transnordestina atenda aos seus objetivos de desenvolvimento regional e econômico de forma sustentável.

Este processo de acompanhamento e fiscalização tem implicações diretas na qualidade do projeto, sendo um mecanismo fundamental para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente, transparente e responsável. Portanto, o atendimento às determinações e recomendações do TCU é crucial para o sucesso do empreendimento Transnordestina, contribuindo para que ele alcance seu pleno potencial como vetor de desenvolvimento para o Nordeste brasileiro.

Diante dessa necessidade, faz-se necessário avaliar o atendimento de determinações e recomendações emitidas pela Corte de Contas. Para realizar esta verificação, foi solicitada à DIREM por meio da Solicitação de Auditoria, SA 01, que fosse apresentada documentação de comunicação com o TCU informando eventuais aportes realizados de recursos para a TLSA a partir da data de 13/12/2022, comprovação de ações/medidas/controles que foram ou estão sendo executadas para o atendimento do item 9.3 do Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário, comprovação de ações/medidas que foram executadas para o atendimento do item 9.7.2 do Acórdão 2.769/2022 – TCU – Plenário e comprovação de ações/medidas/controles que foram ou estão sendo executadas para o atendimento do item 9.5 do Acórdão 467/2024 – TCU – Plenário.

#### ***Critério***

- Acórdão 2.769/2022 – TCU – Plenário - Itens 9.4 e 9.7.
- Acórdão 467/2024 – TCU – Plenário - Item 9.5.
- Acórdão 815/2024 – TCU – Plenário.
- Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário - item 9.3.

#### ***Análise e Evidências***

Foram verificadas as ações, medidas e controles adotados pela Unidade

Auditada para o cumprimento das determinações descritas nos seguintes Acórdãos emitidos pelo TCU relativos ao empreendimento Transnordestina:

- *Acórdão 2.769/2022 – TCU - Plenário*

*"9.4. determinar ao MInfra, à ANTT e à Valec que, uma vez satisfeita a condição imposta no subitem 9.3 deste voto, anteriormente à eventual liberação de recursos, submeta a matéria à deliberação desta Corte de Contas;"*

Em resposta à Solicitação de Auditoria 01, a SUFIP informou que não foram realizados novos aportes pela Infra S.A. na TLSA. O último aporte realizado pela Estatal na participação se deu em maio de 2016. Considerando o conteúdo dos documentos analisados, considerando que não foram realizados aportes após a data de emissão do Acórdão 2.769/2022 – TCU – Plenário, esta equipe de auditoria entende que a Infra S.A. atendeu à determinação.

- *Acórdão 2.769/2022 – TCU - Plenário*

*"9.7. fixar o prazo de 120 dias para que a ANTT e o MInfra, observadas as respectivas competências, informem ao TCU as medidas efetivamente adotadas com vistas à:*

*9.7.2. exclusão da Valec da composição acionária da TLSA e devolução do trecho Salgueiro-Suape, caso venha a ser firmado o termo aditivo de que trata o subitem 9.6 deste Acórdão;"*

*Acórdão de Relação 1027/2023 – Plenário - 31/05/2023*

*"Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por prorrogar, por mais 120 dias, a contar da presente data, o prazo para atendimento dos subitens 9.7, 9.7.1 e 9.7.2 do Acórdão 2769/2022-TCU-Plenário."*

Em resposta à Solicitação de Auditoria 01, a SUFIP listou uma série de documentos que descrevem as ações tomadas no sentido de cumprir as determinações. Após análises de todos os documentos citados e dos processos relativos aos Acórdãos, foi identificado que algumas ações foram executadas pela Infra S.A. para atender à determinação, porém a determinação não chegou a ser cumprida na íntegra. Esta equipe de auditoria entende que o prazo fixado para o cumprimento das determinações se refere diretamente à ANTT e ao MInfra. No que dependeu da Infra S.A., as ações/medidas cabíveis foram executadas e encaminhadas adequadamente.

Considerando que as ações/medidas cabíveis à Infra S.A. para o cumprimento das determinações foram executadas e encaminhadas, mas que não foi dada a continuidade por parte da ANTT e do Ministério dos Transportes, a empresa se



encontra aguardando e dependente de novas diretrizes ministeriais quanto à manutenção de sua participação societária no empreendimento.

- *Acórdão 467/2024 – TCU – Plenário*

*"9.5. determinar ao Ministério da Infraestrutura, ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Infra S.A que, observadas as respectivas competências:*

*9.5.1. no prazo de 180 dias, concluem o encontro de contas destinado à apuração e restituição aos cofres credores dos eventuais prejuízos causado pela TLSA e FTL, nos contratos de concessão da Ferrovia Transnordestina;*

*9.5.2. caso a União opte por receber os trechos devolvidos pela TLSA, para a realização de investimentos públicos:*

*9.5.2.1. estabeleça a obrigação de a TLSA zelar pela manutenção dos bens integrantes dos trechos devolvidos, conforme normas técnicas específicas, conservando-os em perfeitas condições de funcionamento, até que sejam efetivamente devolvidos à União;*

*9.5.2.2. se abstenha de pagar eventual indenização devida à concessionária, antes da conclusão do encontro de contas determinado no subitem 9.5.1 deste Acórdão, cujo resultado deve alterar os valores da referida indenização; e"*

Em resposta à Solicitação de Auditoria 01, a SUFIP aponta que no subitem 9.5 do Acórdão nº 467/2024-TCU/Plenário não foi estabelecida nenhuma diretriz direta à Infra S.A. Após análises aos documentos Ofício 1178 /2024/ASSDIREM-INFRA e Ofício 171/2024/AUDIN-INFRA, onde a Infra S.A. responde e esclarece ao TCU que não há ingerência ou responsabilidade da empresa nas ações determinadas nos itens do Acórdão supracitado, esta equipe de auditoria entende que não há ações/medidas/controles a serem executadas pela empresa. Ademais, a Infra S.A. já encaminhou tempestivamente a devida resposta ao TCU.

- *Acórdão 815/2024 – TCU – Plenário*

*"rejeito os embargos de declaração, (...)*

*Sendo assim, improcedente a questão trazida pela Infra S.A., no sentido de que a retirada da medida acautelatória, que impedia o aporte de recursos federais na Ferrovia Transnordestina, por intermédio do acórdão embargado (Acórdão 467/2024-TCU-Plenário), poderia representar o aval do TCU para que a embargante deixasse de cumprir os comandos dos incisos 9.3.3 e 9.3.4.1 do Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário."*

- *Acórdão 1659/2017-TCU-Plenário*

*"9.3. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Valec que: (...)*

*9.3.3. não realize a liberação de valores a título de correção monetária do FDNE,*



*por ter ocorrido a remissão da dívida no 5º aditivo do Contrato Particular de Investimento com recursos do FDNE, firmado entre o FDNE, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a TLSA, a menos que haja repactuação contratual com datas de vencimento e valores a serem aportados pela Valec, os quais devem ser previstos em estudos de impactos econômico e financeiro, desde que haja previsão na Lei Orçamentária Anual e, caso seja realizada por mais de um ano, no Plano Plurianual (PPA) da União;"*

Em resposta à Solicitação de Auditoria 01, a SUFIP informa que já atendeu aos itens e que foram considerados cumpridos pelo TCU conforme Acórdão nº 24/2023 TCU Plenário, com exceção do item 9.3.4.1., que se refere às análises dos contratos Capex. Contudo, este item se encontra suspenso conforme Despacho 98 TC 002.328/2018-6. Sobre o item 9.3.4.2., a Unidade informa que foi revogado pela Corte de Contas. Após análises de todos os documentos relacionados e considerando os Acórdãos de Relação 146/2022 e 24/2023 do TCU/Plenário que descreve os subitens cumpridos, em cumprimento e prejudicados, considerando o conhecimento do pedido de reexame pelo TCU que suspende o prazo do cumprimento do subitem 9.3.4.1., esta equipe de auditoria entende que a INFRA S.A. atendeu à determinação e, no que ainda está em atendimento e/ou suspenso, as ações/medidas/controles adequados estão sendo executados para o atendimento dos subitens ainda pendentes.

Vale ressaltar que, em que pese o prazo para o cumprimento do subitem 9.3.4.1. esteja suspenso pela Corte de Contas, considera-se importante que a Infra S.A. se antecipe e faça um planejamento interno do que será necessário para quando o TCU responder ao Pedido de Reexame interposto.

- 815/2024 – TCU – Plenário

*"Deixo assente, ainda, que a Infra S.A., por meio da Certidão de Deliberação da Diretoria Executiva da empresa (peças 878-879), anunciou a possível decisão da administração federal de inclusão da participação societária da Infra S.A. no plano nacional de desestatização, o que também deve ser sopesado antes da eventual decisão de novos aportes pela empresa pública na TLSA."*

Em resposta à Solicitação de Auditoria 01, a DIREM manifesta que a diretriz ministerial vigente determina que a Infra S.A. adote medidas para se retirar dessa participação e, conforme já informado, a deliberação interna da estatal é para não realizar novos aportes na sociedade. Portanto, salvo obrigações legais vigentes, como o previsto no atual Acordo de Investimentos da TLSA, e na ausência de nova diretriz ministerial, entende-se que, por ora, não serão realizados novos aportes e se buscará o caminho do desinvestimento.

Em análise aos documentos relacionados, especialmente a Nota Técnica nº 12/2024/GETER/SUFIP/DIREM e o Despacho nº

70/2024/GETER/SUFIP/DIREM-INFRA, a equipe de auditoria identificou a descrição dos riscos que envolve a obrigação de se realizar aportes na sociedade e a necessidade de revisão do Acordo de Acionistas e Acordo de Investimentos no que se refere às obrigações da Infra.

Considerando a posição da Infra S.A. de não realizar aportes na TLSA, os riscos indicados na Nota Técnica nº 12/2024/GETER/SUFIP/DIREM, a necessidade de revisão do Acordo de Acionistas e Acordo de Investimentos como condicionante de repactuação contratual no que se refere às obrigações da Infra S.A. e a posição da área técnica de que a realização de novos aportes na Ferrovia Transnordestina está sujeita à eventual diretriz formal da Infra S.A. quanto à manutenção de sua participação societária no empreendimento, entende-se que a posição de não realizar aportes na sociedade está alinhada e justificada diretamente à diretriz vigente, porém não atualizada, de saída da Infra S.A. da TLSA.

Portanto, se faz necessário:

- Atualização formal da diretriz ministerial sobre a manutenção da participação da Infra S.A. na TLSA;
- Revisão do Acordo de Acionistas e Acordo de Investimentos como condicionante de repactuação contratual no que se refere às obrigações da Infra S.A.; e
- Análise adequada dos contratos de Capex relativos às obras do empreendimento Transnordestina.

### **2.1.2. Cumprimento das diretrizes ministeriais**

São as diretrizes ministeriais que norteiam o planejamento e a execução de grandes empreendimentos de infraestrutura, como o projeto da Ferrovia Transnordestina. Essas orientações refletem os objetivos do governo definindo as condições e os parâmetros necessários para o sucesso do projeto. No caso da Transnordestina, um empreendimento ferroviário essencial para integrar e impulsionar a economia do Nordeste do Brasil, as diretrizes ministeriais asseguram que os órgãos envolvidos definam planos de ação convergentes com o plano de governo para o atingimento dos objetivos na área de infraestrutura e transporte do país.

Além disso, tais diretrizes ajudam a orientar a utilização de recursos públicos, a criação de políticas de incentivo e a superação de desafios regulatórios, sendo cruciais para a implementação efetiva de projetos de grande escala e para a promoção de um crescimento regional equilibrado.



### **Critério**

- Documentos emitidos pela Infra S.A. comunicando as ações, medidas e controles adotados para o cumprimento das diretrizes sobre a participação societária na TLSA.

### **Análise e Evidências**

Foram verificadas as ações, medidas e controles adotados pela Unidade Auditada para o cumprimento das diretrizes ministeriais vigentes. Em resposta à SA01, a SUFIP manifesta que as diretrizes ministeriais vigentes sobre a participação societária da Infra S.A. na TLSA foram consignadas na NOTA TÉCNICA Nº 33/2022/CGPF/DTFER/SNTT e comunicadas por meio do OFÍCIO Nº 400/2022/ASSAD/GM. Especificamente para a Infra S.A., quanto a participação societária, o então Ministério da Infraestrutura determinou:

*“H) Quanto à participação da VALEC no empreendimento*

*4.37. Um dos pressupostos da Alternativa 1 – Cisão parcial de trechos das malhas consiste no interesse da Valec acerca da saída do negócio da TLSA. Dessa forma, esta Pasta Ministerial orienta que a respectiva empresa pública envie esforços e adote as ações necessárias para formalizar sua retirada, sugerindo que seja feita uma análise acerca da melhor oportunidade e formato para a saída do negócio, devendo comunicar ao Ministério da Infraestrutura acerca das providências adotadas ao longo do processo.”*

Porém, a determinação não chegou a ser cumprida na íntegra. Esta equipe de auditoria entende que o prazo fixado para o cumprimento das determinações se refere diretamente à ANTT e ao MInfra. No que dependeu da Infra S.A., as ações/medidas cabíveis foram executadas e encaminhadas.

Após a emissão do Acórdão nº 467/2024-TCU-Plenário, onde permaneceu a decisão de possíveis novos investimentos públicos no empreendimento, a Gerência responsável pela participação da Infra S.A. na TLSA, GETER/SUFIP, solicitou que fosse elaborada uma consulta ao Ministério dos Transportes com o objetivo de obter orientações sobre o posicionamento da Infra S.A. no que diz respeito à priorização dos procedimentos para excluir a empresa estatal da participação acionária da TLSA e informou que, a realização de novos aportes na Ferrovia Transnordestina está sujeita à eventual diretriz formal da Infra S.A. quanto à manutenção de sua participação societária no empreendimento.

Considerando que as ações/medidas cabíveis à Infra S.A. para o cumprimento das determinações foram executadas e encaminhadas, mas que não foi dada a continuidade por parte da ANTT e do Ministério dos Transportes, a empresa se



encontra aguardando e dependente de novas diretrizes ministeriais quanto à manutenção de sua participação societária no empreendimento.

## **2.2. Oportunidades de Melhoria**

### **2.2.1. Atualização das diretrizes ministeriais sobre participação societária.**

A atualização das diretrizes ministeriais para o empreendimento Transnordestina é importante para garantir que todos os órgãos envolvidos estejam sempre alinhados às mudanças de governo e novas políticas públicas.

Com a constante evolução das necessidades econômicas, ambientais e sociais, é fundamental que as orientações governamentais sejam revistas e ajustadas periodicamente, a fim de refletir as novas realidades e desafios enfrentados. A atualização das diretrizes permite que o projeto se adapte a mudanças no cenário político e econômico, além de fortalecer a governança e o acompanhamento das etapas de execução.

A última diretriz foi emitida em 2022, quando ainda vigorava o governo anterior. É importante ressaltar que a elaboração de qualquer plano de ação para seguir com as obrigações vigentes da Infra S.A. na Ferrovia Transnordestina está sujeita a uma atualização formal da diretriz do Ministério dos Transportes quanto à manutenção da participação societária no empreendimento.

#### ***Critério***

- Documentos emitidos pelo Ministério dos Transportes comunicando as diretrizes sobre a participação societária da INFRA S.A. na TLSA.

#### ***Análise e Evidências***

Foi solicitada à DIREM a apresentação das diretrizes ministeriais vigentes sobre a participação societária da Infra S.A. na TLSA. Em resposta, a SUFIP informou o seguinte:

Especificamente para a Infra S.A., quanto a participação societária, o então Ministério da Infraestrutura determinou:

*"Diretriz à VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.:*

*H) Quanto à participação da VALEC no empreendimento 4.37. Um dos pressupostos da Alternativa 1 – Cisão parcial de trechos das malhas consiste no interesse da Valec acerca da saída do negócio da TLSA. Dessa forma, esta Pasta Ministerial orienta que a respectiva empresa pública envide esforços e adote as ações*

*necessárias para formalizar sua retirada, sugerindo que seja feita uma análise acerca da melhor oportunidade e formato para a saída do negócio, devendo comunicar ao Ministério da Infraestrutura acerca das providências adotadas ao longo do processo."*

*"Conforme já informado, em resumo, compete à Infra S.A. participar minoritariamente do capital social da TLSA conforme diretriz ministerial. A diretriz ministerial vigente determina que a Infra S.A. adote medidas para se retirar dessa participação. Ademais, conforme já informado, a deliberação interna da estatal é para não realizar novos aportes na sociedade. Portanto, salvo obrigações legais vigentes, como o previsto no atual Acordo de Investimento da Companhia, e na ausência de nova diretriz ministerial, entende-se que, por ora, não serão realizados novos aportes e se buscará o caminho do desinvestimento."*

Por sua vez, a SUFIP encaminhou a seguinte manifestação:

*"Nesse influxo, com a diretriz ministerial vigente de desinvestimento (aprovada em reunião de DIREX na Infra), permanecendo a decisão de possíveis novos investimentos públicos no empreendimento, alguns riscos se evidenciam, a exemplo da hipótese de que a Infra S.A. efetivamente tenha que aportar mais recursos em substituição aos fundos e o grande risco de que os aportes não produzam qualquer retorno, em especial na perspectiva econômico-financeira do empreendimento (que ainda está em fase de investimento e implantação), gerando prejuízos à Infra S.A. enquanto acionista. Além do mais, a obrigação contratual do Acordo de Investimentos que coloca a Infra S.A. como garantidora dos valores não aportados pelos fundos, enseja a possível incidência de juros e correção monetária sobre tais recursos, apresentando risco de desembolso de valores substanciais.*

*Outrossim, há o risco de inviabilidade de reserva orçamentária para atendimento de possível pleito de aporte advindo da TLSA, prejudicando a execução de outros investimentos/despesas governamentais da empresa, podendo ensejar possível responsabilização por descumprimento da obrigação.*

*Atualmente, não consta na LOA 2024, previsão orçamentária para realização de aportes por parte da Infra S.A. na participação societária, mas apenas a seguinte ação: orçamentárias/base legal:*

*a) 161K - Construção da Ferrovia Transnordestina - trecho entre Salgueiro/PE e Porto de Suape/PE EF-232 Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008, no valor de R\$ 100 MM.*

*Importa mencionar que ainda não foi formalizada ao TCU a diretriz ministerial sobre a saída da Infra S.A. do negócio TLSA, conforme se verifica no relatório do Acórdão nº 467/2024-TCU-Plenário (SEI Nº 8183035):*

*52. Quanto à participação da Valec no capital da TLSA, não há informações claras*



*no que diz respeito ao estágio atual para a retirada da participação acionária da referida empresa, pois a última informação prestada data de 10/1/2023, em que informa a promoção de nova análise sobre a aprovação da inclusão da participação societária da Valec no plano nacional de desestatização – PND (peças 878 e 879).”*

Ato contínuo, solicitou-se que, caso a última diretriz formalizada à Infra S.A. quanto à sua participação societária na TLSA seja aquela expedida pela gestão anterior, que fosse avaliada a conveniência e oportunidade de instar o Ministério Supervisor sobre a ratificação ou retificação da diretriz, explicitando o entendimento atual do Governo Federal à luz da nova perspectiva sobre as políticas públicas de transportes no país.

Para este pleito, a DIREM justificou e solicitou uma dilação de prazo de 30 dias que, após reunião de esclarecimentos, foi concedida pela unidade de auditoria interna. Passada a data final acordada de 29/08/2024, não houve manifestação da Diretoria.

Em análise aos documentos relacionados e considerando que a diretriz vigente, que data de 2022, ainda não foi ratificada ou retificada, essa equipe de auditoria entende que a Infra não pode seguir com o cumprimento das diretrizes ministeriais vigentes emitidas em 2022 sem que antes haja uma manifestação atualizada no sentido de retificar ou ratificar o conteúdo da diretriz apresentada.

### ***Causas***

- Mudança de Governo Federal.
- Falta de comunicação e alinhamento com o Ministério Supervisor.

### ***Efeitos***

- Atraso no planejamento e execução das atividades de responsabilidade da Infra S.A. relativo à participação societária.
- Perda de oportunidades de interesse da empresa quanto ao empreendimento Transnordestina Logística S/A.

### ***Manifestação dos gestores***

“Nos limites de suas atribuições regimentais, a SUFIP realizará uma nova consulta à Diretoria, com o objetivo de solicitar um possível pedido de manifestação ao Ministério dos Transportes quanto à ratificação ou retificação da diretriz vigente referente à saída da Infra S.A. do empreendimento da TLSA.

Essa iniciativa visa garantir o alinhamento estratégico da atuação da Infra S.A. no empreendimento, considerando a importância de uma diretriz ministerial clara para orientar as próximas ações e análises relacionadas à participação societária.”



### ***Manifestação da equipe de auditoria interna***

“Mantém-se a oportunidade de melhoria.”

#### ***Oportunidade de melhoria***

- Que seja alinhado e encaminhado questionamento ao Ministério Supervisor sobre a ratificação ou retificação da diretriz vigente (2022).

#### ***Benefícios esperados***

- Continuidade no planejamento das ações de cumprimento das obrigações da INFRA S.A. relativas à participação societária.
- Definição de objetivos, metas e plano de ação para melhorias dos controles relativos à participação.

## **2.2.2. Acompanhamento e Andamento das Obras**

O atraso das obras da Ferrovia Transnordestina é um tema relevante, tanto para os responsáveis pela execução do projeto quanto para os investidores, governos estaduais e populações locais. A Transnordestina, um dos maiores projetos de infraestrutura do Nordeste, tem como objetivo integrar as economias dos estados de Pernambuco, Piauí e Ceará, proporcionando uma rota logística eficiente para o escoamento de produtos como grãos, cimento e minério. No entanto, o andamento das obras tem sido marcado por diversos contratemplos, incluindo questões financeiras, desafios ambientais, mudanças nos planos de execução e dificuldades na liberação de recursos. Esses atrasos comprometem não apenas os prazos inicialmente estabelecidos, mas também os benefícios econômicos e sociais que a conclusão da ferrovia poderia trazer para a região. Desta forma, é importante que a Infra S.A., enquanto participante da TLSA, acompanhe o andamento das obras.

#### ***Critério***

- Cronograma aprovado pela ANTT para os lotes MVP5, MVP4, MVP3, MVP2, MVP1, SMV, TS, EMT7.

#### ***Análise e Evidências***

Após assinatura do 1º termo aditivo ao contrato de concessão da TLSA que retira o trecho de Salgueiro a Suape ficando a seguinte divisão dos lotes:

**Figura 1 – Mapa de localização dos lotes da Transnordestina**



Fonte: Transnordestina Logística S.A. e Agência Nacional de Transportes Terrestres.

De acordo com o cronograma validado pela ANTT, considerando a repactuação do projeto, os lotes deveriam se encontrar na seguinte situação:

- MVP 06, MVP 07 e MVP 08 iniciados;
- MVP 04 e 05 com aproximadamente 50% executados;
- MVP 03 próximo da conclusão;
- MVP 02, MVP 01, SMV e TS concluídos e com manutenção adequada.

Em visita aos lotes ocorrida entre os dias 30/06/24 e 06/07/24, conforme pode ser verificado no Relatório fotográfico presente no Anexo 01, observou-se o seguinte:

- MVP 06, 07 e 08 não iniciados.
- MVP 05 com aproximadamente 28% executados;
- MVP 04 com aproximadamente 30% executados;
- MVP 03 próximo da conclusão;
- MVP 02, MVP 01, SMV e TS estão com manutenção em execução e condizentes com o cronograma de execução.

**Causas**

- Falta de definição de fonte de recursos e repactuação.
- Não cumprimento do cronograma pela Controladora.

**Efeitos**

- Caducidade da concessão.



### ***Manifestação dos gestores***

“Em 2024, a TLSA enfrentou dificuldades decorrentes da indefinição das fontes de recursos para o funding, situação parcialmente mitigada com a sanção da Lei nº 14.947/2024, que criou o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS) e alterou a Medida Provisória nº 2.156-5/2001.

Essa legislação permite ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) renegociar "os termos, os prazos e as demais condições financeiras das operações de crédito".

Essa mudança normativa possibilitou à TLSA avançar nas tratativas para captação de financiamento junto ao Banco do Nordeste, por meio de debêntures conversíveis no montante de R\$ 3,6 bilhões, destinadas ao avanço da construção da Ferrovia Transnordestina. As debêntures foram emitidas em Assembleia Geral da Companhia, em novembro de 2024.

Do montante total, R\$ 400 milhões foram liberados imediatamente, enquanto as liberações subsequentes estão condicionadas à execução e comprovação do uso dos recursos previamente disponibilizados. Esse aporte, em tese, viabiliza o cumprimento do cronograma em atraso, desde que o ritmo das obras seja adequadamente intensificado. O tema será objeto de acompanhamento contínuo ao longo de 2025 pelo Conselho de Administração da TLSA, no qual a Infra S.A. possui dois representantes (vide o contido na Ata da reunião do Conselho de Administração da TLSA de dezembro de 2024). Eventuais discrepâncias de execução em relação ao cronograma pactuado com a ANTT serão devidamente questionadas à Diretoria da TLSA, com o objetivo de garantir a transparência e a eficiência no uso dos recursos.”

### ***Manifestação da equipe de auditoria interna***

“Mantém-se a oportunidade de melhoria.”

#### ***Oportunidade de melhoria***

- Que seja acompanhado o cumprimento do cronograma pactuado com a ANTT.

#### ***Benefícios esperados***

- Cumprimento do cronograma pactuado com a ANTT.

## **2.3. Não conformidades**

### **2.3.1 Ausência de análise da Infra S.A. prévia à celebração e concomitante à execução em relação a contratos de investimentos firmados pela TLSA.**

A VALEC, nos termos do Art. 10 do Manual para Conselheiros, possui prerrogativa de indicar membros para o Conselho de Administração da TLSA, mesmo sendo sócia minoritária e não tendo o controle compartilhado, por força do Acordo de Acionistas e Acordo de Investimentos, detém poderes especiais para anuir

previamente acerca de matérias vinculadas a questões de cunho societário, econômico, financeiro, contábil e administrativo da TLSA.

O Manual para Conselheiros, aprovado pela DIREX em 2021, consolida os preceitos e orientações voltados às melhores práticas de governança corporativa, servindo de suporte aos Conselheiros e Representantes legais da VALEC no âmbito do relacionamento societário das participações as quais mantenha vínculo, promovendo o alinhamento das relações jurídicas e administrativas com as participadas no âmbito dos objetivos estratégicos da estatal, em especial aquelas afetas à participação societária na TLSA.

A VALEC deverá adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual é partícipe, nos termos do Art. 57 do referido Manual.

Qualquer membro do Conselho de Administração da TLSA é competente para fiscalizar a gestão dos Diretores, examinando, a qualquer, as atas, livros e papéis da Companhia, solicitando informações sobre controlados celebrados, ou em vias de celebração e quaisquer outros atos. Tal fato consta da alínea f do art. 18 do Manual de Conselheiros.

O Acordo de acionistas, a seu turno, estabelece determinadas matérias não poderão ser aprovadas pela Companhia sem a prévia aprovação da VALEC, inclusive celebração de contratos acima de determinado valor, conforme explicitado em sua Cláusula 3.2.1., inciso XVI, daquele documento.

### ***Crítérios***

Manual de Conselheiros representantes da VALEC, em especial a alínea f do art. 18;

Acordo de Acionistas da TLSA, em especial a Cláusulas 3.2.1. e 3.2.2.

Lei nº 13.303/2016, em especial o art. 1º, § 7º e o art. 87;

### ***Análises***

Foram analisados os processos das reuniões ordinárias do Conselho de Administração, de 10/8/2023 e de 8/5/2024, além da Assembleia Geral Ordinária da TLSA, de 24/4/2024. Nestes processos verificou que o rito de emissão da nota técnica e a orientação de voto seguiram a sequência estabelecida e foram aprovados pelos responsáveis conforme previsto no manual de conselheiros.

Salienta-se que a análise da auditoria se concentra exclusivamente no rito processual e na conformidade com o manual, sem entrar na análise técnica contábil.

Em que pese as prerrogativas da Infra S.A., ficou evidenciada ausência de análise e de controles da Infra S.A. sobre os valores investidos e nos contratos firmados pela TLSA. Dessa forma, não é possível afirmar que os serviços são executados de maneira econômica e eficiente, defendendo adequadamente os interesses da Infra S.A. e dos demais participantes minoritários que também são entes públicos.



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]<sup>1</sup>.

Sendo assim, considerando a competência explicitada, é necessário que os conselheiros realizem revisão detalhada dos custos de infraestrutura, expandindo a análise para outros serviços, de forma a verificar se os quantitativos de serviços executados são compatíveis com o que foi contratado e pago.

Adicionalmente, as seguintes legislações abordam a comprovação dos serviços prestados, com foco na transparência e na responsabilidade fiscal. Por exemplo, a Lei das Estatais (*Lei nº 13.303/2016*) estabelece que:

- a) na participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário, essas *deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes* (art. 1º, § 7º);
- b) *... as empresas públicas e as sociedades de economia mista ficam responsáveis pela demonstração da legalidade e da regularidade da despesa e da execução, nos termos da Constituição* (Art. 87).

Na mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) ao dispor sobre a responsabilidade na execução orçamentária e transparência na utilização de recursos públicos, requer a comprovação de todos os serviços prestados.

O Estatuto Social da TISA, transcrito no art. 18 do Manual de Conselheiros representantes da VALEC, a seu turno, estabelece que é atribuição do Conselho de Administração autorizar a aquisição, alienação ou oneração de bens do ativo permanente da Companhia, de bens móveis e de valores mobiliários. Tal dispositivo reforça a necessidade de a Infra S.A. exercer controle mais rigoroso sobre os custos de aquisição também desses bens, bem como sobre os custos de manutenção envolvidos.

O assunto também tem sido abordado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a exemplo de:

- a) Acórdãos nº 450/2013 – aborda questões relacionadas à supervisão e ao acompanhamento dos gastos da Valec em relação a projetos de infraestrutura, incluindo a Transnordestina;

---

<sup>1</sup> Informações de caráter sigiloso baseado nos normativos: Art. 169 da Lei nº 11.101/05; Art. 22 da Lei nº 12.527/2011; Art. 155, § 2º), da Lei nº 6.404/76; e Art. 55-J, § 5º, da Lei nº 13.709/2018.

- b) Acórdão nº 1.659/2017 – estabelece recomendações sobre a gestão e a fiscalização das obras da Transnordestina, incluindo a análise dos custos e a necessidade de garantir que os investimentos sejam utilizados de forma eficiente;
- c) Acórdão nº 1.708/2022 – trata da liberação de aportes financeiros para o projeto e destaca a necessidade de monitoramento dos custos e da execução da obra, enfatizando a responsabilidade da Valec na fiscalização dos gastos.
- d) Acórdão nº 24/2023 – estabelece diretrizes para a análise dos contratos de CAPEX firmados pela TLSA, especialmente aqueles superiores a R\$ 20 milhões, e exige que a Valec encaminhe um relatório detalhado sobre a execução e a compatibilidade dos custos com as condições de mercado.

[REDACTED]

De acordo com o e-mail recebido em 17/07/2024, em resposta à solicitação complementar de auditoria, foi informado que o novo contrato da empresa Marquise Infraestrutura não foi enviado à Infra S.A. para análise prévia. No mesmo e-mail, a TLSA relatou que:

*“Em 19/08/2022, a Infra S.A., na iminência da realização de novos investimentos na Ferrovia Transnordestina face à liberação de aporte de fontes públicas no empreendimento por parte do Tribunal de Contas da União consignada no Acórdão nº 1708/2022 - TCU/Plenário, solicitou à TLSA o envio da programação de contratações de obras para os 12 meses subsequentes, a fim de viabilizar as análises prévias prevista no 3.2.2 do Acordo de Acionistas (Ofício nº 34/2022/GEPAR-VALEC/SUGOP-VALEC/DINEG-VALEC);*

Em resposta à Infra S.A., a TLSA enviou a carta nº CEX-PRTR-138-2022, de 23 de agosto de 2022, afirmando que o item “v” da cláusula 3.2.2 do Acordo de Acionistas não era aplicável, uma vez que a Companhia ainda não possuía operação. Embora o contrato em questão superasse o valor de R\$ 20 milhões, ele se enquadrava na exceção prevista no item “viii”, não exigindo aprovação prévia.

Adicionalmente, não ficou evidenciado que a Infra S.A. exerça suas prerrogativas visando o acompanhamento da execução dos contratos firmados.

A TLSA enfatizou que não busca privar a VALEC de suas prerrogativas, mas sim estabelecer critérios que desburocratizem o acompanhamento das contratações, especialmente considerando as etapas e requisitos relacionados às fontes públicas.

---

<sup>2</sup> Informações de caráter sigiloso baseado nos normativos: Art. 169 da Lei nº 11.101/05; Art. 22 da Lei nº 12.527/2011; Art. 155, § 2º, da Lei nº 6.404/76; e Art. 55-J, § 5º, da Lei nº 13.709/2018.



Sobre a suscitada divergência, a PROJUR expediu o Ofício nº 506/2023/PROJUR-INFRA em 31/03/2023, no qual expõe posicionamento oposto ao entendimento exarado pela TLSA;

Portanto, conforme estabelecido no Estatuto Social, referenciado no Manual de Conselheiros, Art. 20, alínea “f”, é atribuição do Conselho de Administração autorizar a aquisição de bens do ativo permanente da Companhia, de bens móveis e de valores mobiliários. Dessa forma, a Infra S.A. deve exercer, por meio de seus representantes no Conselho da TLSA, um controle mais rigoroso sobre os custos de aquisição desses bens, bem como sobre os custos de manutenção envolvidos.

Dessa forma, é imprescindível que a legalidade e a regularidade das despesas referentes à participação societária sejam devidamente demonstradas.

### ***Evidências***

Para análise deste tópico registra-se as seguintes evidências:

- Reunião ordinária do Conselho de Administração da TLSA, de 10/8/2023, Processo SEI nº 50050.005851/2023;
- Reunião ordinária do Conselho de Administração da TLSA, de 8/5/2024, Processo SEI nº 50050.002982/2024-32;
- Assembleia Geral ordinária da TLSA, de 24/4/2024, Processo SEI nº 50050.002484/2024-90;
- Estudo elaborado pela empresa McKinsey & Company, registrado no processo 50050.004003/2024-81;
- Ofício nº 506/2023/PROJUR-INFRA em 31/03/2023;
- Carta nº CEX-PRTR-138-2022, de 23 de agosto de 2022;
- E-mail recebido no dia 17/07/2024, enviado pela conselheira em resposta a solicitação complementar.

### ***Causas***

A causa, de um lado, está no entendimento da TLSA de que o inciso *viii* da Cláusula 3.2.2 do Acordo de Acionistas não se aplicaria, não exigindo aprovação prévia da VALEC, do contrato firmado com a empresa Marquise Infraestrutura ou, por extensão, de outros que superassem R\$ 20 milhões. De outro lado, os representantes da VALEC, mesmo respaldados pelo entendimento de sua Procuradoria Jurídica contrário ao da TLSA, não demonstraram terem adotado providências concretas visando a garantia de suas prerrogativas ou, mesmo que extemporaneamente, tenham realizado análise da regularidade e economicidade da contratação.

### ***Efeitos***

Eventuais contratações sem análise prévia ou acompanhamento da execução podem refletir negativamente no processo de governança do empreendimento, resultar em dispêndios acima de valores de mercado e culminar com necessidade de novos aportes ou de paralisação de desses na participação.

### ***Manifestação dos gestores***

Acompanhamento físico financeiro dos gastos com a participação:

“O desempenho físico-financeiro da TLSA constitui uma preocupação constante da SUFIP/DIREM. Ocorre que, conforme apresentado pela TLSA, especialmente nas reuniões do Conselho de Administração, a indefinição de fontes de recursos tem impactado a contratação de novos trechos de obras, ocasionando, por conseguinte, atrasos no cronograma de execução. Com a aprovação parcial de fontes de recursos no montante de R\$ 3,6 bilhões, por meio de debêntures conversíveis adquiridas pelo FDNE (dezembro de 2024), e a liberação imediata de R\$ 400 milhões, espera-se, em tese, a intensificação do ritmo das obras, visando ao cumprimento do cronograma pactuado com a ANTT. A SUFIP/DIREM, em conjunto com os conselheiros indicados pela Infra S.A. no Conselho de Administração da TLSA, acompanhará rigorosamente a execução dos recursos liberados. Tal monitoramento é imprescindível, considerando que a liberação das demais parcelas provenientes do FDNE está condicionada à execução comprovada dos recursos anteriores, conforme disposto no 15º Termo Aditivo à Escritura Pública de Debêntures do FDNE. Nesse contexto, o tema será submetido à análise do Conselho de Administração para fins de prestação de contas dos recursos recebidos e de viabilização das próximas liberações. Adicionalmente, destacamos que a SUFIP realiza acompanhamento físico-financeiro contínuo, encaminhando questionamentos à TLSA sempre que necessário, em consonância com o entendimento técnico da SUFIP e das deliberações dos conselheiros indicados pela Infra S.A. Conforme solicitado, apresentamos abaixo os principais instrumentos e documentos que evidenciam o acompanhamento das atividades relacionadas à TLSA:

- Dashboard de Participações (Anexo I);
- Análise Técnica para Aprovação dos Orçamentos Anuais da TLSA, como na peça orçamentária para 2025 (Processo 50050.008125/2024-46 - Anexo II) e na peça orçamentária para o exercício de 2024 (Processo 50050.008633/2023-43 - Anexo III);
- Troca de e-mails para esclarecimentos sobre pontos específicos das demonstrações financeiras da TLSA (Anexo IV);
- Envio mensal pela TLSA do acompanhamento do cronograma Físico-financeiro (Anexo V);
- Envio mensal pela TLSA do relatório gerencial "Conjunto de Informações" (Anexo VI);
- Atuação dos Conselheiros de Administração indicados pela Infra S.A., que, ao emitir votos em reuniões do Conselho de Administração, fazem menção às orientações de voto elaboradas pela empresa, com base nas análises técnicas realizadas. Além disso, entende-se que os conselheiros promovem intervenções pertinentes ao exercício da função, conforme registrado nas atas de reuniões do Conselho de Administração (Anexos VII, VIII e IX).”

Análise dos contratos:



“A elaboração de uma metodologia para análise de contratos de CAPEX é um dos objetivos do Processo Seletivo nº 137/2024, conduzido no âmbito do Projeto PNUD BRA13/013. Este processo seletivo visa à contratação de serviços de consultoria especializada para assessorar a área de participações societárias da Infra S.A. no aprimoramento das estruturas de governança corporativa e na resolução de conflitos relacionados às participações societárias detidas pela empresa.

Nesse contexto, a análise do contrato da Construtora Marquise depende da conclusão dessa metodologia, que, por sua vez, está condicionada à efetivação da contratação do consultor responsável. Atualmente, o processo encontra-se em fase de análise curricular, sendo que a metodologia será elaborada no prazo estipulado após a formalização do contrato. Apenas após a conclusão desse trabalho será possível realizar a análise do contrato da Marquise com a segurança técnica requerida. Além disso, cabe destacar que a determinação para análise de contratos de CAPEX, conforme descrito no subitem 9.3.4.1 do Acórdão nº 1659/2017 - TCU/Plenário, ainda se encontra suspensa, conforme disposto no Despacho 98 TC 002.328/2018-6 (Processo 51402.240563/2020-10, SEI nº 7194349). Tal situação gera incertezas quanto ao escopo e aos limites das análises a serem realizadas, os quais se espera que sejam esclarecidos ao longo do exercício de 2025, em razão das ações atualmente em andamento.”

#### **Acompanhamento dos gastos com administração, canteiro industrial e manutenção:**

“A TLSA já encaminha periodicamente informações relacionadas ao cronograma físico-financeiro, conforme demonstrado no Anexo V. No entanto, já foram identificadas possíveis inconsistências nessas informações. Nesse sentido, será avaliado o custo-benefício de solicitar à TLSA o envio de dados de forma que viabilize a análise mais detalhada, assegurando que tal solicitação não configure controle societário conjunto.

Adicionalmente, é importante ressaltar que há uma indefinição quanto ao restante do funding da TLSA e quanto ao papel que será atribuído à Infra S.A. pelo Ministério dos Transportes. Assim, tão logo essas definições sejam esclarecidas, será realizada uma nova análise sobre o alcance do poder de “cobrança” de um acionista minoritário com participação significativa (assento no Conselho de Administração, prerrogativas de veto e percentual relevante de participação societária). Essa análise será conduzida no âmbito do Processo Seletivo nº 137/2024 e buscará fundamentar eventuais solicitações de informações, garantindo que não haja interpretação que caracterize controle compartilhado.

Essa nova avaliação também permitirá que, caso necessário, sejam feitos ajustes nos processos de acompanhamento para alinhá-los aos objetivos estratégicos da Infra S.A. no empreendimento da TLSA, sempre observando os limites das atribuições de um acionista minoritário.”

#### **Comparação do orçamento inicial CAPEX e o orçamento atualizado aprovado pela ANTT:**

[REDACTED]

[REDACTED]

Importa destacar que o empreendimento da Ferrovia Transnordestina, sob gestão da TLSA, não adota as premissas de custos típicos de obras públicas, como aquelas constantes das bases SICRO e SINAPI, o que pode alterar significativamente sua estrutura de custos. Além disso, o modelo de should cost da McKinsey utiliza referências da FIOL e da FNS, limitando a possibilidade de comparação direta com o caso da Ferrovia Transnordestina.

Adicionalmente, a ANTT, por meio da Deliberação nº 242, de 7 de agosto de 2023, revisou o orçamento regulatório da Ferrovia Transnordestina para R\$ 16,8 bilhões, resultando em um custo estimado de R\$ 9,7 milhões/km.

Apesar dessas limitações, os Conselheiros de Administração da TLSA indicados pela Infra S.A. continuam atuando de forma diligente no acompanhamento da execução das obras. O objetivo é assegurar que os custos sejam geridos de maneira eficiente e evitar incrementos não previstos, respeitando as particularidades e os desafios do projeto.”

### ***Manifestação da equipe de auditoria interna***

Acompanhamento físico financeiro dos gastos com a participação:

“De acordo com o Art. 12 do manual de conselheiros:

Art. 12. Considerando este cenário, a atuação dos Conselheiros e Representantes Legais da VALEC junto à TLSA deverá estar sempre pautada no equilíbrio de dois objetivos: (1) a busca da sustentabilidade econômico-financeira do negócio; (2) o atendimento ao interesse público e patrimonial da estatal, nos termos do art. 173 da Constituição Federal, e nos artigos 8º, I e 27 da Lei nº 13.303/2016.

De acordo com o Art. 48 do manual de conselheiros:

Art. 48. O principal instrumento utilizado é a Orientação de Voto, a qual se refere à execução formal das decisões da VALEC para as matérias deliberadas.

De acordo com o Art. 55 letra V:

V. Caso as informações prévias à reunião sejam suficientes para uma análise completa, compete à GEPAR elaborar Nota Técnica conclusiva acerca das matérias pautadas e informações a serem deliberadas, que servirá de base para a expedição de Orientação de Voto;

Diante disso e dos argumentos já constantes no relatório preliminar, se considera a necessidade de incluir na nota técnica e orientação de voto, as conclusões da análise físico financeira de forma que fique evidenciada a análise completa das informações

---

<sup>3</sup> Informações de caráter sigiloso baseado nos normativos: Art. 169 da Lei nº 11.101/05; Art. 22 da Lei nº 12.527/2011; Art. 155, § 2º), da Lei nº 6.404/76; e Art. 55-J, § 5º, da Lei nº 13.709/2018.



disponibilizadas pela empresa para subsidiar a diretoria a tomar decisão assertiva da aplicação dos recursos durante o período estabelecido.”

#### **Análise dos contratos:**

“A unidade concorda com a execução e está em tramite a contratação para apoiar a realização da análise dos contratos. O TCU suspendeu a decisão do TCU de exigir a análise e não suspendeu a possibilidade prevista no acordo de acionistas. Dessa forma, mantém-se a recomendação.”

#### **Acompanhamento dos gastos com administração, canteiro industrial e manutenção:**

“A AUDIN entende que as análises dos gastos de administração, canteiro industrial e manutenção são necessárias para que seja verificado se as informações apresentadas estão seguindo as políticas internas, código de ética e conduta. A Infra S.A como minoritária tem o dever de informar os demais conselheiros de inconsistência nas informações. Que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de solicitar suporte junto ao jurídico da Infra.”

#### **Comparação do orçamento inicial CAPEX e o orçamento atualizado aprovado pela ANTT:**

“Os valores utilizados no relatório são para o custo de infraestrutura realizado e não da obra toda a realizar. Diante disso existe a necessidade de verificar a justificativa da diferença entre o projetado e o histórico TLSA.”

### ***Recomendações***

Avaliar a conveniência e oportunidade de:

- Incluir um tópico sobre o acompanhamento físico financeiro do investimento no empreendimento nas Notas Técnicas de orientação de voto e nos Relatórios Trimestrais ao CONSAD;
- Apresentar o resultado do estudo em contratação e o seu reflexo nas análises das contratações firmadas pela TLSA que extrapolem o montante de R\$ 20 milhões;
- Realizar ou demandar acompanhamento dos gastos de administração, canteiro industrial e manutenção;
- Apresentar as informações relacionadas aos orçamentos regulatórios esclarecendo a diferença entre o orçamento inicial apresentado pela TLSA e o orçamento atualizado aprovado pela Agência ANTT.

### ***Benefícios esperados***

Melhor acompanhamento da participação e diminuição da probabilidade de novas paralisações.

### 2.3.2 Política de Participações Societárias

A Política de Participações Societárias foi aprovada pelo Conselho de Administração durante a 8ª Reunião Extraordinária, de 29 de junho de 2018, em atenção ao art. 41, XVIII do Estatuto Social da Valec, que estabelece diretrizes relacionadas às práticas de governança e de controle de negócios que envolvam investimentos da Valec em participações societárias minoritárias no capital de empresas que tenham por objeto construir e operar a Estrada de Ferro - EF – 232.

#### **Critério**

- Política de Participações Societárias.

#### **Análise e Evidências**

De acordo com o Art. 8º da política de participações societárias temos:

*“A Infra S.A deverá reavaliar periodicamente a viabilidade da participação da estatal como acionista no empreendimento societário utilizando para isso métodos consagrados de análise de investimentos.*

*Parágrafo único. As participações societárias somente poderão ser alienadas com a recuperação, no mínimo, do valor de emissão atualizado das ações, salvo em caso de risco concreto de falência da companhia ou outras situações que, de maneira fundamentada, conduzam à conclusão de que esta seja a melhor alternativa para o investimento, podendo ocorrer a partir de uma nova diretriz estratégica ou de uma avaliação de valoração devidamente atestada.”*

Em resposta a solicitação de auditoria, foi apresentado estudo da *McKinsey & Company* que mostra alternativas para o desenvolvimento o empreendimento levando em consideração qual a melhor opção para uma saída da participação.

De acordo com a política de participações societárias no seu Art. 8 é necessário avaliar periodicamente a participação da estatal como acionista no empreendimento o que foi parcialmente evidenciado no estudo apresentado uma vez que este versa sobre a viabilidade e alternativas de solução para a nova transnordestina e estudo de alternativas para saída da Infra S.A. da participação na TLSA. e não com estudo com foco na análise de viabilidade econômico-financeira a longo prazo utilizando métodos consagrados de análise de investimento.

#### **Causas**

- Não cumprimento do previsto na política de participações societárias.

#### **Efeitos**

- Paralisação de aportes na participação.

#### **Manifestação dos gestores**



“Entende-se que este item pressupõe a ratificação ou retificação da diretriz ministerial referente à saída da Infra S.A. do empreendimento da TLSA, uma vez que tal diretriz define o escopo da análise a ser realizada.

Adicionalmente, destaca-se que há uma indefinição quanto ao restante do funding da TLSA, fator que impacta diretamente o avanço das obras e as estratégias de participação societária. Assim, tão logo sejam definidas as fontes de recursos e o Ministério dos Transportes esclareça o papel que caberá à Infra S.A. na sociedade, será realizado um novo estudo de viabilidade ou atualizado o estudo já existente. Essa análise será necessária, inclusive, para atender ao disposto no Estatuto Social da Infra S.A. (art. 44, inciso II), de modo a subsidiar os Conselheiros de Administração na decisão sobre a pertinência da continuidade ou não da participação no empreendimento.

1 - Caso haja retificação da diretriz ministerial, será iniciado um processo de análise, a ser realizado internamente ou por meio de contratação especializada, dependendo do escopo necessário.

2 - Caso a diretriz seja ratificada, o processo poderá ser encaminhado ao Plano Nacional de Desestatização (PND) com a devida instrução, conforme já sugerido pela SUFIP/DIREM.

A definição da diretriz ministerial e das fontes de funding, portanto, são etapas cruciais para orientar os próximos passos e assegurar a adequada condução do processo.”

### ***Manifestação da equipe de auditoria interna***

“Entende-se que já foram definidas mais fontes de funding, o trecho de Salgueiro a Suape foi devolvido e se passaram 3 anos em relação ao estudo McKinsey. Diante disso mantém-se o posicionamento da necessidade de atualização ou realização do estudo de viabilidade.”

### ***Recomendações***

- Propor à PRESI realizar consulta ao CONSAD para que, se for o caso, demande a realização ou atualização do estudo de viabilidade técnica da participação na TLSA, em atendimento ao previsto na política de participação societária e o Estatuto Social da Infra S.A.

### ***Benefícios esperados***

- Melhor acompanhamento da participação e diminuição da probabilidade de novas paralisações.

### 3. RECOMENDAÇÕES

Apresenta-se, em síntese as recomendações oferecidas ao longo deste Relatório, correlacionando-as com os respectivos achados:

**Quadro 1 – Síntese das Recomendações**

Recomendação	Item do Achado
Que seja incluído um tópico sobre o acompanhamento físico financeiro do investimento no empreendimento nas Notas Técnicas de orientação de voto e nos Relatórios Trimestrais ao CONSAD.	2.3.1
Que seja apresentado o resultado do estudo em contratação e o seu reflexo nas análises das contratações firmadas pela TLSA que extrapolem o montante de R\$ 20 milhões.	2.3.1
Que seja realizado ou demandado acompanhamento dos gastos de administração, canteiro industrial e manutenção.	2.3.1
Que sejam apresentadas as informações relacionadas aos orçamentos regulatórios esclarecendo a diferença entre o orçamento inicial apresentado pela TLSA e o orçamento atualizado aprovado pela Agência ANTT.	2.3.1
Que seja proposto à PRESI realizar consulta ao CONSAD para que, se for o caso, demande a realização ou atualização do estudo de viabilidade técnica da participação na TLSA, em atendimento ao previsto na política de participação societária e o Estatuto Social da Infra S.A..	2.3.2



#### 4. CONCLUSÃO

A auditoria realizada teve como objetivo geral avaliar a conformidade da participação societária da Infra S.A. no empreendimento Transnordestina Logística S/A. A partir do objetivo geral deste trabalho de auditoria e considerando os critérios estabelecidos, as questões de auditoria foram formuladas de acordo com a natureza do assunto de cada normativo, Acórdãos de órgãos de controle, diretrizes ministeriais e obrigações relativas à execução das obras.

Conclui-se que os resultados da presente auditoria demonstram que a empresa está em cumprimento das determinações descritas nos Acórdãos nº 2.769/2022, nº 467/2024 e nº 815/2024 emitidos pelo TCU - Plenário, relativos ao empreendimento Transnordestina. No entanto, foram identificadas inconformidades com alguns requisitos dos normativos Manual de Conselheiros, Política de Participações Societárias, Acordo de Acionistas e Acordo de Investimentos de Investimentos. Ademais, como oportunidades de melhorias, foi identificado que não há uma diretriz ministerial atualizada sobre a participação da INFRA S.A. na sociedade da TLSA. E, no que tange as diretrizes de responsabilidade da INFRA S.A. nas obras do trecho Salgueiro-Suape a ser devolvido, a empresa está cumprindo as obrigações, porém houve atraso no repasse da informação ao Ministério. Quanto ao andamento das obras, foi identificado que os lotes MVP 04, MVP 05, MVP 06, MVP 07 e MVP 08 encontram-se atrasados em comparação com o cronograma aprovado pela ANTT.

Essas inconformidades e oportunidades de melhorias correspondem a 44,5% dos itens analisados e envolvem aspectos relacionados a falhas no cumprimento de normativos contratuais, no direcionamento governamental, na comunicação externa e no cumprimento do cronograma das obras.

A implementação das recomendações sugeridas visa mitigar os riscos e assim, auxiliar no alcance dos objetivos estratégicos da empresa relacionados com o empreendimento Transnordestina Logística S/A, com os seguintes objetivos: melhorar o acompanhamento da participação societária, evitar atrasos ou novas paralisações nas obras, garantir conformidade legal e regulatória, esclarecer objetivos e aumentar a transparência e a confiança das partes interessadas.

Brasília, 04 de fevereiro de 2025.

*(Assinado Eletronicamente)*  
**WAGNER ROSA DA SILVA**  
Auditor Chefe

**ANEXO I – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO DE VISITA ÀS OBRAS**

Para realização da visita técnica às obras da Transnordestina, foram selecionados os lotes MVP 08, MVP 07, MVP 06, MVP 05, MVP 04, MVP 03, MVP 02, MVP 01, SMV, TS e EMT 07 (Figura 1) tendo em vista que, os lotes que estão em direção ao porto de Pecém, fazem parte do objetivo estratégico, compõem a Fase I das obras e devem ser entregues até agosto de 2027 de acordo com cronograma aprovado pela ANTT (Figura 2).

Devido à problemas técnicos apresentados no veículo rodo-ferroviário que dava suporte à equipe de auditoria, não foi possível realizar visita ao trecho EMT 07.

**Figura 1 – Mapa de localização dos lotes da Transnordestina**

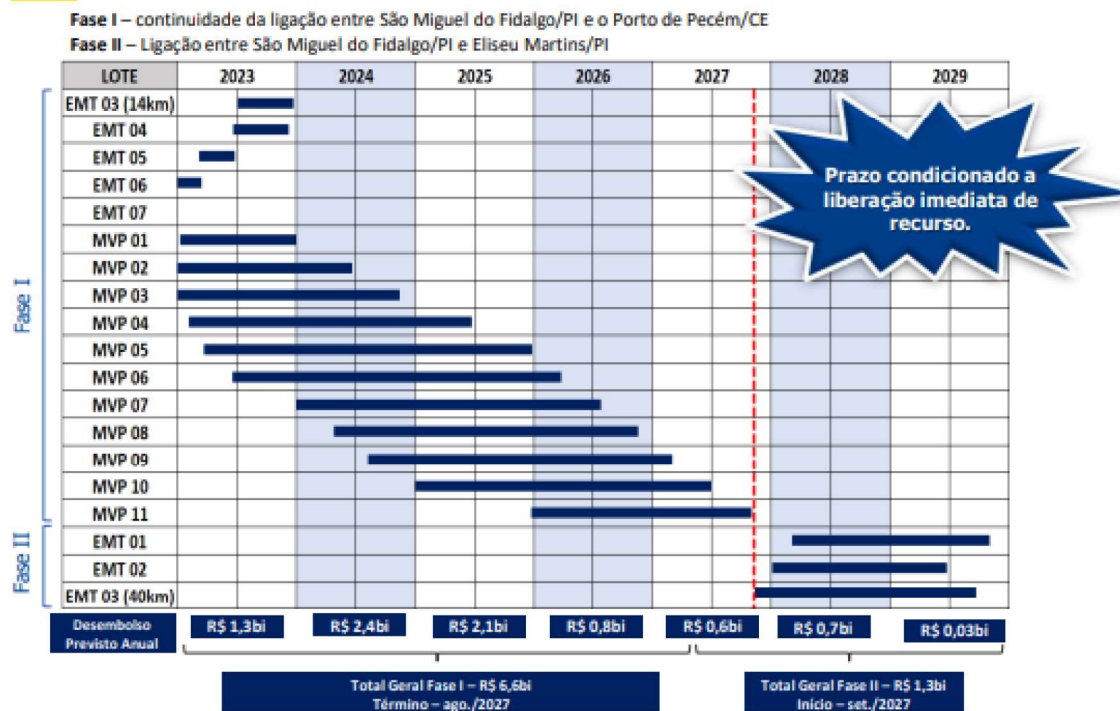


Fonte: Transnordestina Logística S.A. e Agência Nacional de Transportes Terrestres.



**Figura 2 – Cronograma de obras validado pela ANTT**

**Repactuação do projeto - Cronograma validado pela ANTT**



Fonte: Transnordestina Logística S.A. e Agência Nacional de Transportes Terrestres

**Lotes MVP 08, MVP 07 e MVP 06**

Mesmo fazendo parte da amostra os lotes MVP 08, MVP 07 e MVP 06 não foram visitados uma vez que não foram iniciadas as obras.

**Lote MVP 05**



Fotografias 1 e 2 – Início das obras no trecho km 215, Limpeza e Aterro em execução respectivamente.



Fotografia 3 – Execução de escavação e transporte de material de terceira no trecho km 209.



Fotografia 4 – Corte executado no trecho km 208.





Fotografia 5 – Aterro executado no trecho km 203.



Fotografia 6 – Obra de arte especial, execução da fundação da ponte ferroviária.

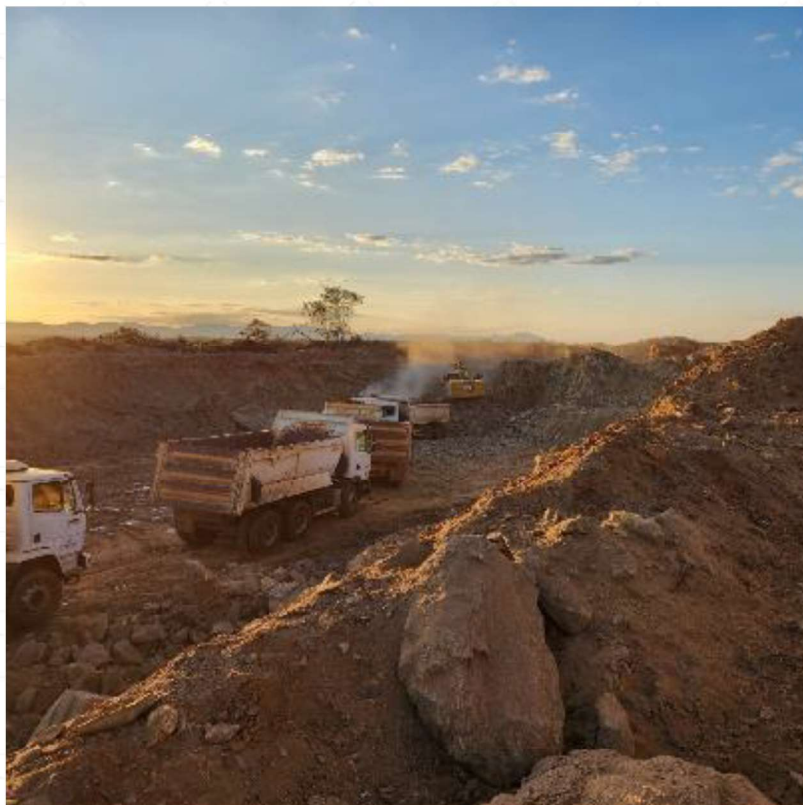


Fotografia 7 – Início do lote trecho km 200.

**Lote MVP 04**



Fotografia 8 – Perfuração para colocar explosivos para escavação em rocha no trecho km 159 +800.

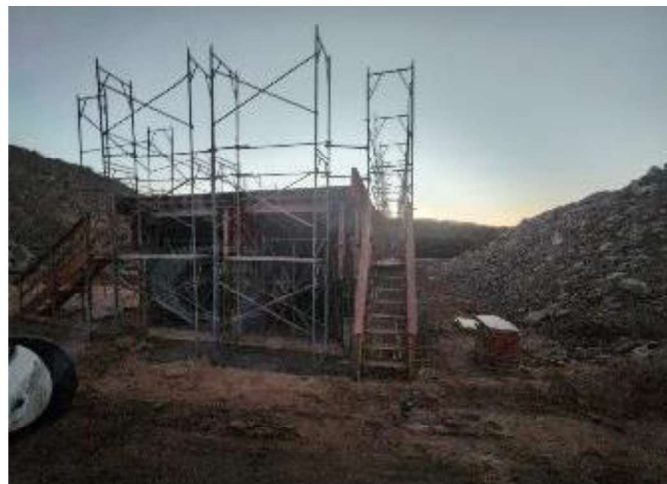


Fotografia 9 – Transporte do material proveniente de corte do trecho km 159+420.





Fotografia 10 – Corte executado no trecho Km 153+300.



Fotografia 11 – Bueiro executado no trecho km 152.



Fotografia 12 – Corte executado no início do trecho km 150.

**Lote MVP 03**

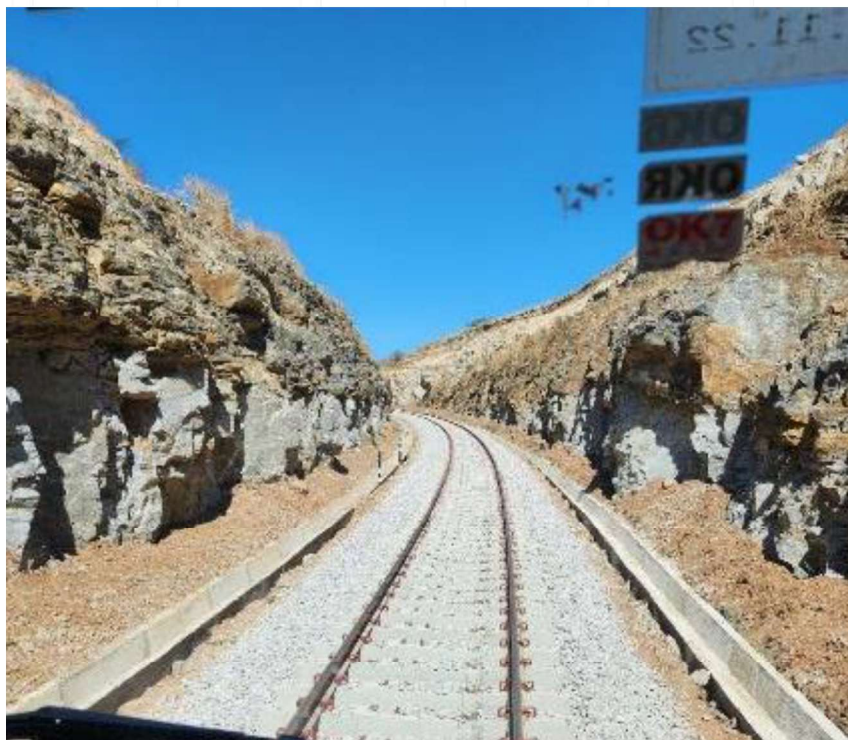


Fotografia 13 – Final do lote, escavação em 3ª categoria a ser concluída.

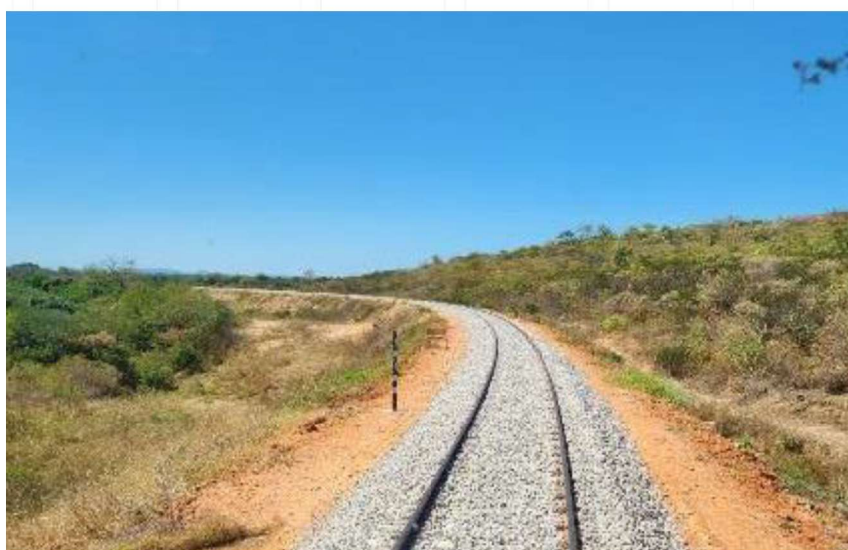


Fotografia 14 – Início da montagem da superestrutura no trecho km 248+360.

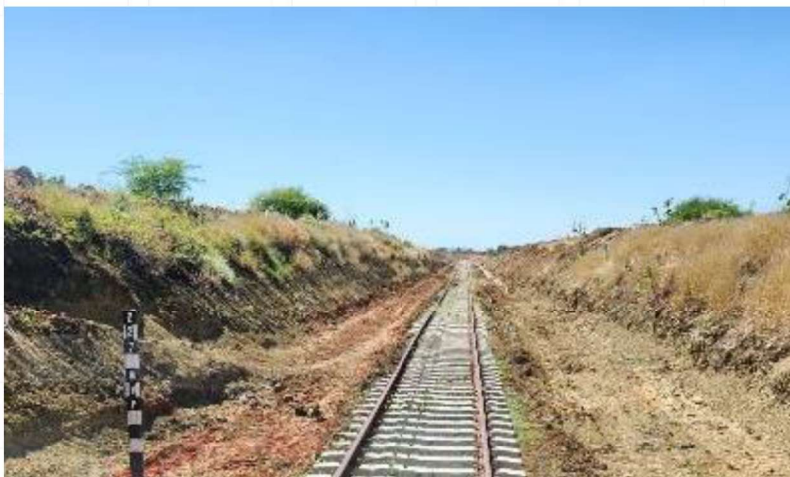




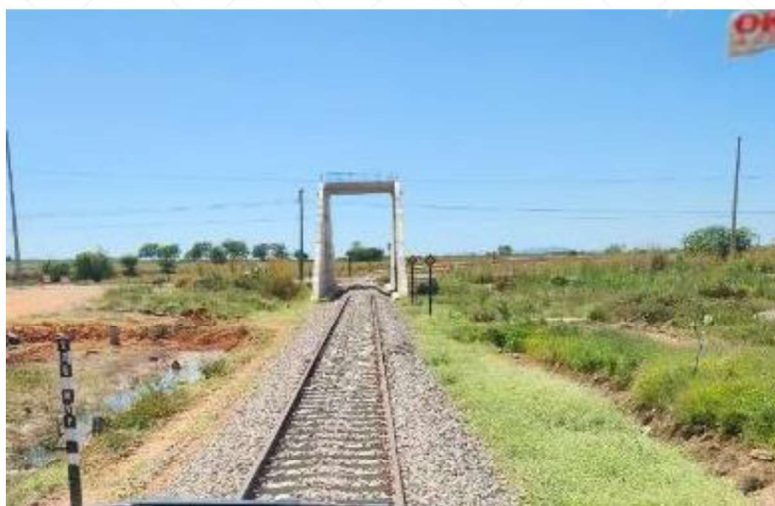
Fotografia 15 – Grade montada com lastreamento no trecho km 238 .



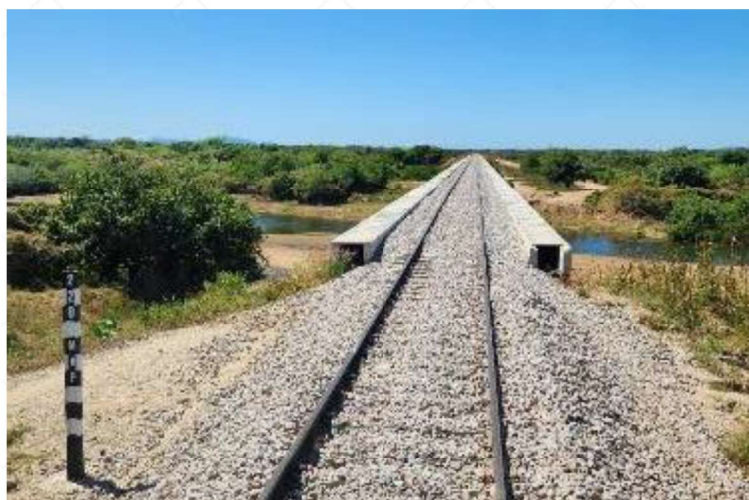
Fotografia 16 – Grade montada com lastreamento no trecho km 233.



Fotografia 17 – Grade montada e execução de drenagem no trecho km 227.

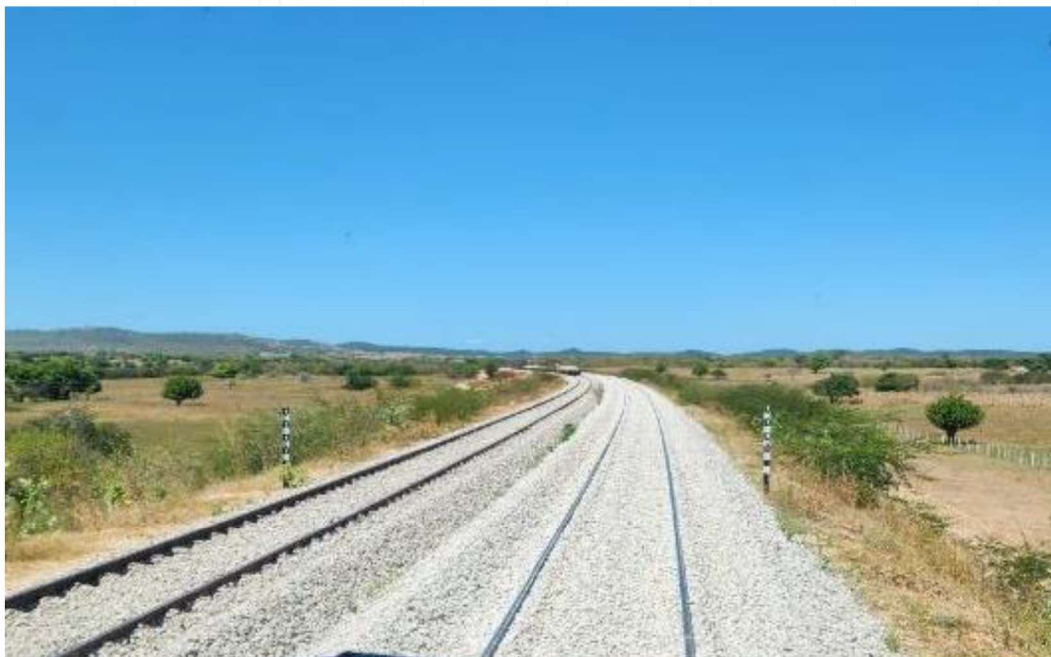


Fotografia 18 – Passagem Inferior no trecho km 226.



Fotografia 19 – Viaduto ferroviário no trecho km 220.





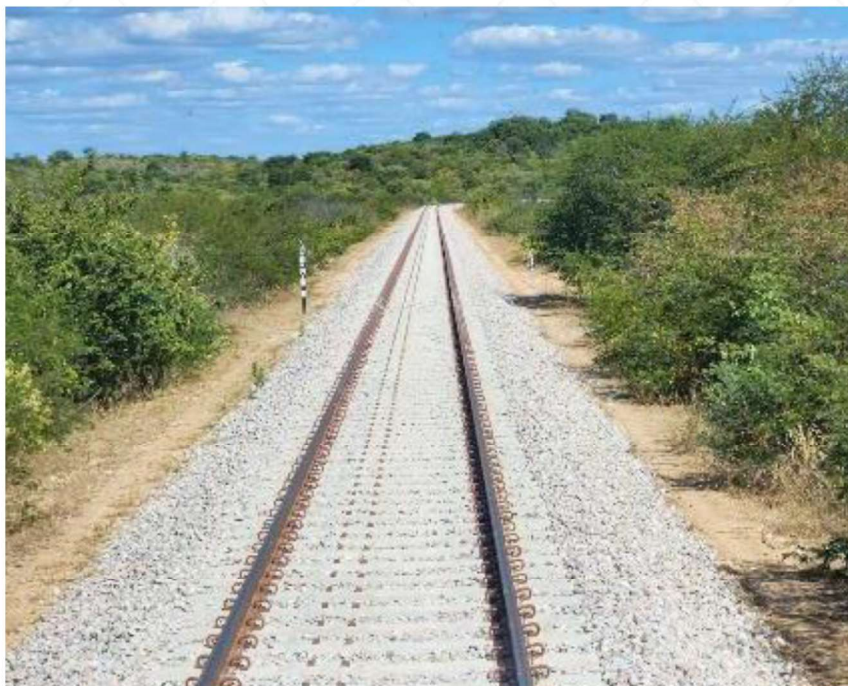
Fotografia 20 – Pátio de desvio no trecho km 207.



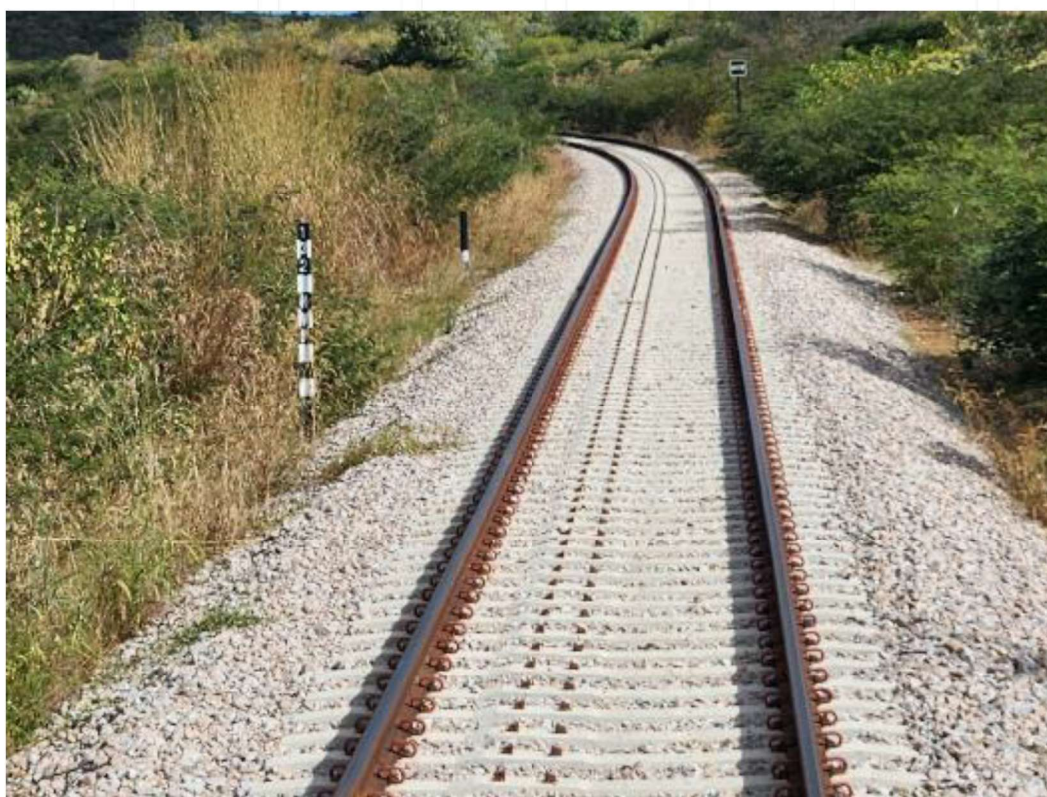
Fotografia 20 – Locomotiva e vagões no Pátio de desvio no trecho km 207.



**Lote MVP 02**

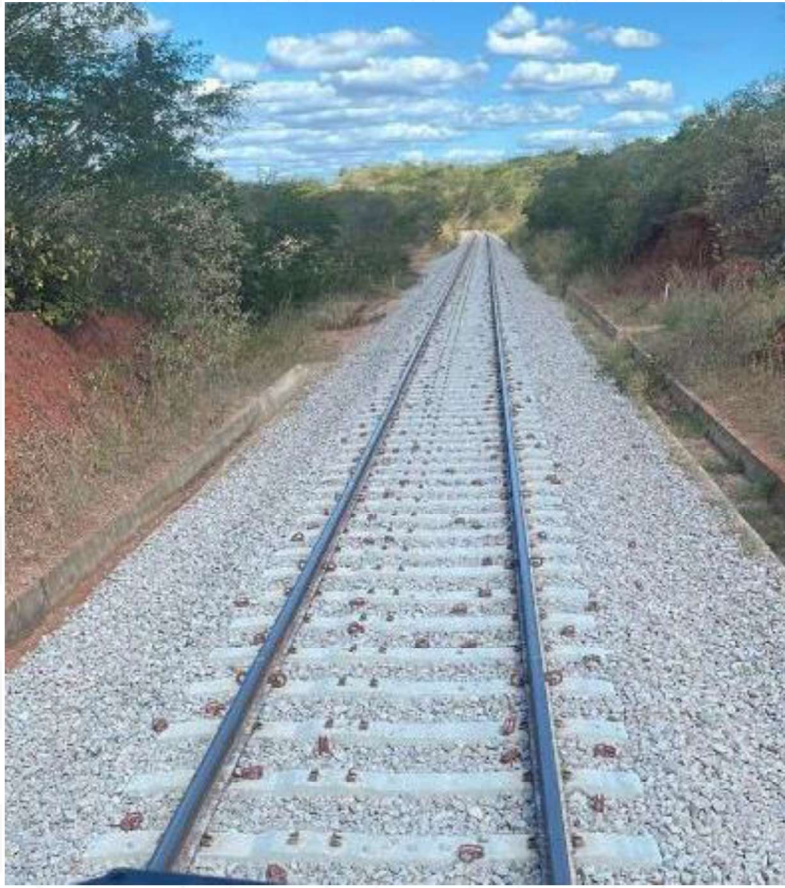


Fotografia 21 – Superestrutura montada no trecho km 176.



Fotografia 22 – Superestrutura montada no trecho km 162.



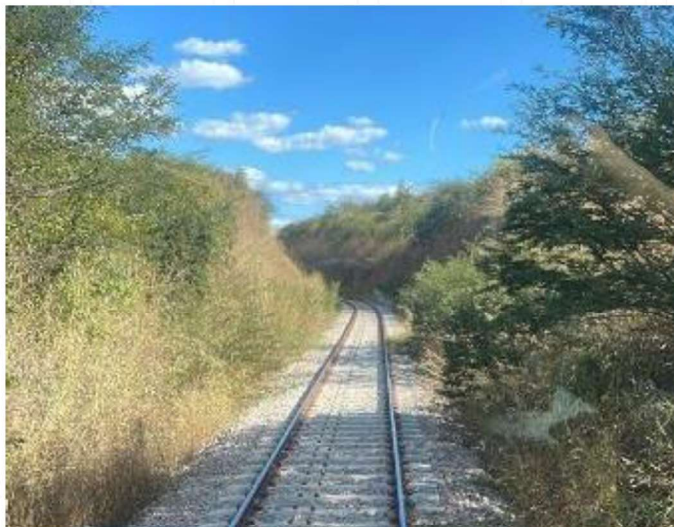


Fotografia 23 – Superestrutura montada no trecho.



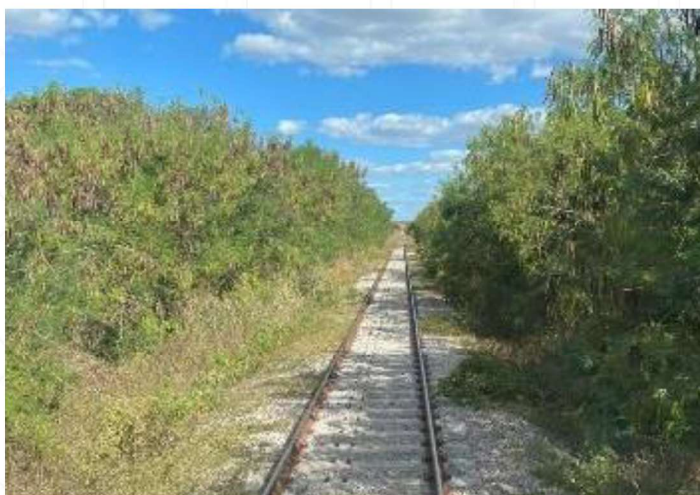
Fotografia 24 – Superestrutura montada no trecho.





Fotografia 25 – Superestrutura montada no trecho.

**Lote MVP 01**



Fotografia 26 – Superestrutura montada no trecho.



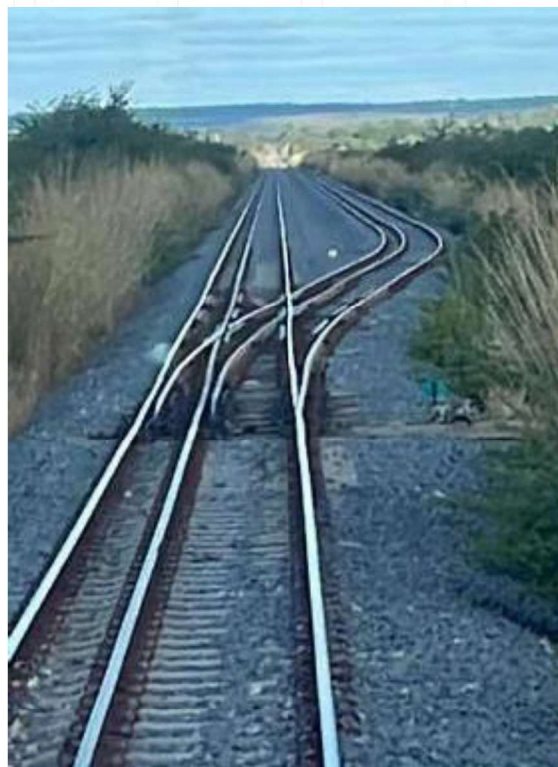
Fotografia 27 – Superestrutura montada no trecho.



**Lote SMV**

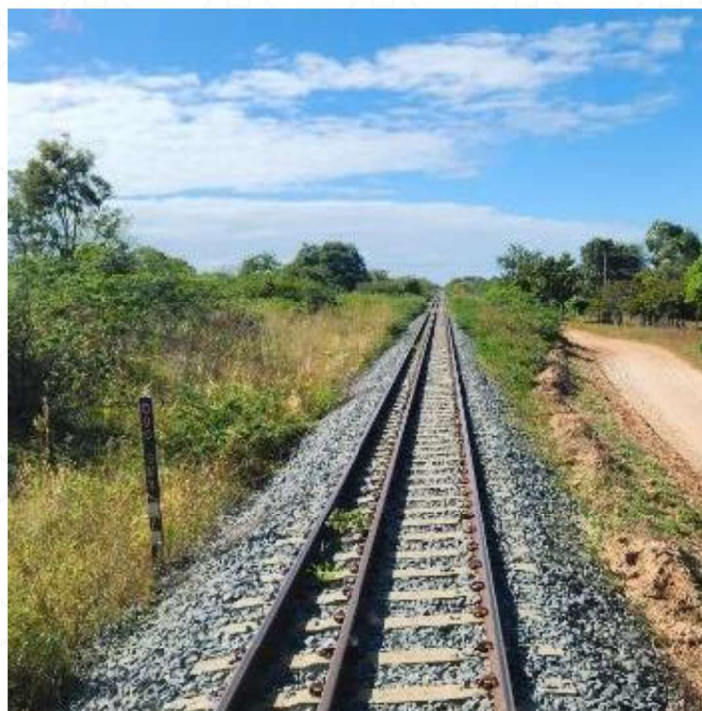


Fotografia 28 – Superestrutura montada no trecho (bitola mista, chegando ao Pátio BQM).



Fotografia 29 – Superestrutura montada no trecho (AMV para entrada no pátio BQM).





Fotografia 30 – Superestrutura montada no trecho km 90.

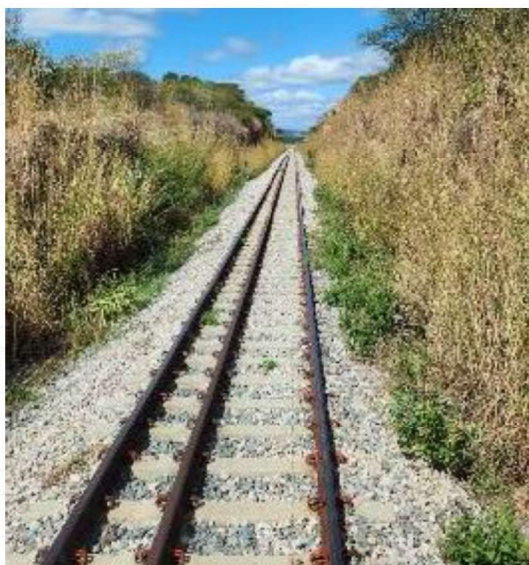


Fotografia 31 – Túnel ferroviário no trecho.

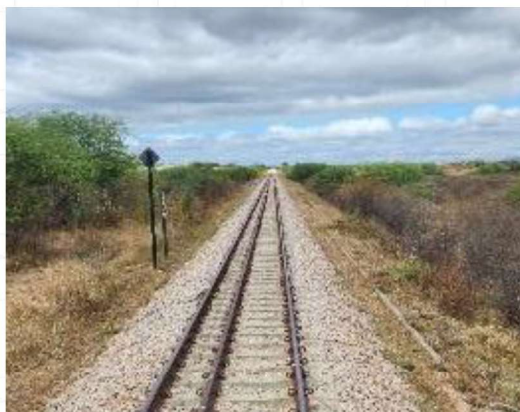




Fotografia 32 – Superestrutura montada e passagem em nível no trecho km 70.



Fotografia 33 – Superestrutura montada e vegetação na lateral no trecho km 59.



Fotografia 34 – Superestrutura montada e vegetação na lateral no trecho km 59.

**Canteiro de obras de Salgueiro-PE**

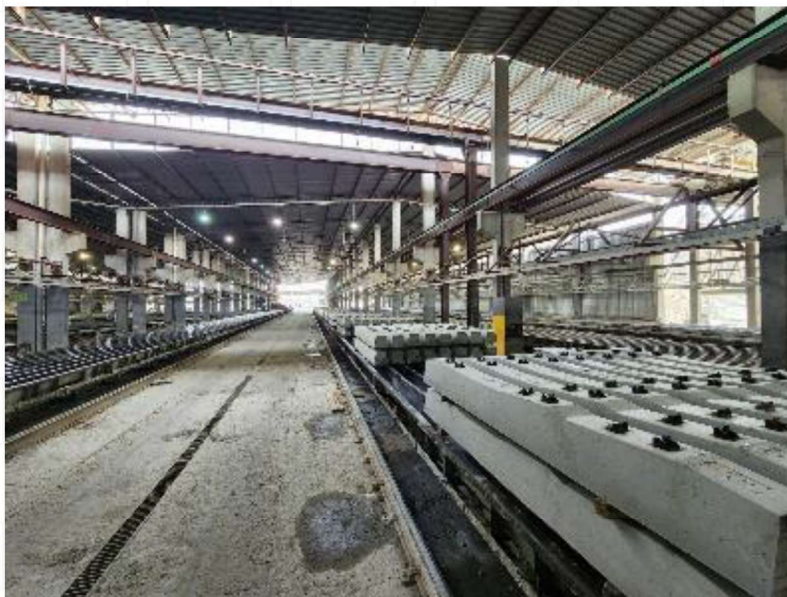


Fotografia 35 – Central de britagem.



Fotografia 36 – Fábrica de dormentes e estoque de dormentes.





Fotografia 37 – Foto interna da fábrica de dormentes.



Fotografia 38 – Estoque de trilhos longos soldados (TLS).



Fotografia 39 – Locomotivas antigas adquiridas para reformar.





Fotografia 40 – Locomotivas dentro da officina para realização de reforma.



Fotografia 41 – Interior da sala do centro de controle e comando (CCO) da ferrovia TLSA.



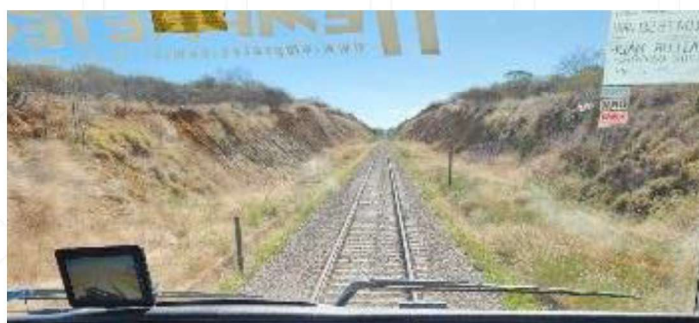
**Lote TS**



Fotografia 42 – Superestrutura montada no trecho km 69 e manutenção adequada.



Fotografia 43 – Superestrutura montada no trecho km 87 e manutenção adequada.



Fotografia 44 – Superestrutura montada no trecho km 89 e manutenção adequada.



Fotografia 45 – Superestrutura montada no trecho km 111 e manutenção adequada.