

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.124/2025-9

Natureza: Embargos de Declaração em Solicitação de Solução Consensual.

Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes.

Interessado: FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (17.234.244/0001-31).

Representação legal: Renata Rocha Villela (313876/OAB-SP), representando FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CONHECIMENTO. PARCIAL PROVIMENTO, COM EFEITOS INFRINGENTES, PARA ESCLARECER E APERFEIÇOAR A REDAÇÃO DAS SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL. MANUTENÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, os embargos de declaração opostos pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A., em face do Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário, transcritos a seguir, *in verbis*:

FTL – FERROVIA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A., devidamente qualificada nos presentes autos, vem, tempestiva¹ e respeitosamente, por meio de suas representantes legais abaixo subscritas, com fundamento no artigo 11-A, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 91/2022-TCU, opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO** em face do Acórdão nº 1121/2026 (Peças 133, 134 e 135), pelas razões a seguir expostas.

1. Por meio do Acórdão em epígrafe, o Plenário desta Colenda Corte de Contas apresentou sugestões à proposta da Comissão de Solução Consensual que mediou as tratativas entre o Poder Público e a FTL destinadas a solucionar controvérsias relativas ao Contrato de Concessão da Malha Nordeste.

2. Conforme asseverado pelo voto que instruiu referido Acórdão, a inclusão das medidas sugeridas no Termo de Autocomposição seria “requisito para sua eficácia, visando a fortalecer a governança do contrato, proteger o interesse público e garantir que esta solução consensual alcance, de fato, seu objetivo de proporcionar uma ferrovia mais segura e eficiente para a Região Nordeste”.

3. Considerando a relevância das medidas sugeridas e a presença das **obscuridades** e **omissões** abaixo citadas no Acórdão 1121/2026 e no voto que o instrui, as quais urgem ser solucionadas, apresenta-se os presentes Embargos de Declaração, que visam contribuir com maior clareza do decisório e, conseqüentemente, com o fortalecimento da governança do contrato e a proteção do interesse público, em linha com os objetivos traçados por este Ilustre Relator.

¹ A FTL recebeu em 12/05/2026 o Ofício 17243/2026-TCU/Seprac, por meio do qual foi-lhe notificada a prolação do Acórdão 1121/2026-TCU-Plenário. Assim, o prazo de 10 dias para apresentação dos presentes embargos, previsto no art. 287, § 1º, do RI-TCU, passou a fluir em 13/05 e finda em 22/05/2026, o que demonstra que os presentes embargos são plenamente tempestivos.

[I.] Realização do encontro de contas entre haveres e deveres da TLSA e da FTL

4. Após tecer considerações sobre o histórico da Malha I (antiga, sob responsabilidade da FTL) e da Malha II (nova, sob responsabilidade da TLSA), o voto que embasa o acórdão embargado asseverou que “o encontro de contas – determinado por este Tribunal em 2022 e que deve ser conduzido de forma integrada com a TLSA e a FTL – seja rigoroso”. No mesmo sentido, nas razões de decidir, afirmou que “a solução consensual ora pactuada reforça a necessidade de que o encontro de contas da TLSA e da FTL seja concluído com o máximo rigor, garantindo que eventuais haveres do grupo controlador sejam utilizados para o ressarcimento dos prejuízos causados ao Erário, em estrita observância ao princípio da unidade patrimonial”.

5. Acerca do tema, é relevante esclarecer que esta Corte de Contas, no **Acórdão 2389/2024-TCU-Plenário**, já havia esclarecido que a realização do encontro de contas não é impositiva, como elucida o trecho abaixo:

“Tal como demonstrado acima, por meio dos aclaratórios, a TLSA pretende que este Tribunal, antes mesmo de conhecer a conclusão do encontro de contas determinado no acórdão embargado, autorize que os haveres da TLSA não sejam utilizados para compensação dos débitos que vierem a ser apurados em decorrência da devolução de trechos por parte da FTL.

Entendo que requerimentos dessa natureza, enquanto não for concluído o trabalho a cargo do Ministério dos Transportes, devem ser endereçados à referida pasta, que tem o dever de analisá-los e adotar as medidas que julgar pertinentes, de acordo com a legislação e os interesses do Poder Executivo.

Deixo assente, contudo, que não há, em razão da decisão embargada, a obrigatoriedade da compensação dos haveres e deveres das duas concessionárias. A determinação foi exarada com o objetivo de que fosse apurada a situação de cada uma delas e indicadas as soluções que administração pretende adotar em relação aos respectivos resultados”.

6. Como se deduz do excerto acima, o entendimento então prevalecente e que vinha pautando as diretrizes proferidas pelo Ministério dos Transportes fora no sentido de **que o encontro de contas não é obrigatória, competindo à Pasta a avaliação, com base em critérios de conveniência e regularidade, de sua adoção.**

7. Nesse sentido, cita-se o Ofício 237/2025/SNTF, dirigido à ANTT em março de 2025, informando que “conforme Nota Técnica nº 6/2025/CGOF-I-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF (SEI nº 9447759), à qual esta Secretaria adere, bem como nos termos do Parecer nº 45/2025/CONJURMT/CGU/AGU/CGTF/tca (9487124), foi firmado o entendimento de que a realização de encontro de contas, com apuração de haveres e deveres entre as concessionárias FTL e TLSA, é **facultativa**”.

8. Para além disso, o comentado Ofício 237/2025/SNTF também informa que “sob a ótica do interesse público, a não realização do encontro de contas, neste momento, entre as concessionárias, traz mais possibilidades ao Poder Concedente, no sentido de que facilita uma possível solução consensual com a FTL, no âmbito no TCU, e abre novas possibilidades de solução perante a Corte de Contas.”

9. Nota-se, portanto, que a determinação da realização rigorosa do encontro de contas destoa das determinações anteriores e se mostra obscura no âmbito do acórdão embargado, na medida em que não se esclarece se há uma revisão no entendimento que estava sendo aplicado, tampouco as razões que a fundamentariam.

10. O solucionamento de referida obscuridade faz-se primordial, na medida em que eventual esclarecimento de que se trata, de fato, de uma revisão no entendimento até então vigente implicará a alteração de uma série de providências que vêm sendo adotadas há mais de um ano (considerando que

a diretriz emitida pelo Ministério dos Transportes à ANTT data de março de 2025) e, portanto, ensejará atrasos e delongas nos processos de repactuação das concessões da TLSA e da FTL.

[II.] Descomissionamento

11. Colhe-se do voto que embasa o acórdão embargado o entendimento de que “a cláusula 7.1.1.3 do Termo, que extingue a obrigação da FTL caso o Ministério dos Transportes fique inerte por 36 meses, converte a inércia administrativa em efeito liberatório para o particular, o que pode esvaziar por completo um dos pilares da negociação”. Por isso, em suas recomendações, o voto determina, “para neutralizar o risco de governança, que a ANTT, ao regulamentar o acordo, estabeleça prazos máximos e objetivos para a conclusão das atividades de descomissionamento pela FTL, bem como mecanismos sancionatórios para o caso de atraso, a fim de que a obrigação não seja extinta por inércia administrativa”.

12. A esse respeito, identifica-se relevante **omissão** que, na prática, impedirá a pretendida neutralização do risco de governança, dado que a simples previsão de prazos e sanções à FTL não se faz suficiente para garantir que o descomissionamento ocorra a tempo e modo.

13. Isso porque **a realização da atividade pela FTL depende necessariamente da participação do Poder Público**, a quem compete definir, com base em critérios de conveniência e oportunidade, quais trechos não serão mais úteis aos fins ferroviários e poderão ser definitivamente desativados. Justamente por isso, o item 7.1.1 do Termo, em sua atual versão, adequadamente prevê prazos para que o Ministério dos Transportes indique à ANTT os trechos que deverão ser descomissionados, para que, por sua vez, o regulador direcione as diretrizes ao concessionário.

14. O efeito liberatório previsto na atual versão do termo de autocomposição visava justamente a operar como um incentivo para que os entes públicos não incidissem em mora na realização de suas funções, sob pena de inviabilizarem e/ou prolongarem indefinidamente o adimplimento por parte da Concessionária.

15. Outro ponto importante é a questão do impacto econômico-financeiro que a demora na decisão do poder público sobre quais trechos serão descomissionados pode gerar na concessão ferroviária. Há custos inerentes a este processo, principalmente de mobilização de mão-de-obra especializada, por isso é importante que, **caso a decisão adotada pelo poder público ultrapasse os 36 meses, ocorra o ressarcimento à FTL se eventualmente houver custos adicionais e supervenientes derivados da realização do descomissionamento após o prazo acordado**.

16. Por essa razão, não se faz suficiente que o voto e o respectivo acórdão determinem que a ANTT estabeleça prazos máximos à FTL para a conclusão de descomissionamento se igualmente não for estipulado que **o atendimento dos prazos pela concessionária depende do prévio cumprimento das obrigações imputadas ao Poder Público**.

17. Assim sendo, para não impor à concessionária ônus decorrentes da mora do Poder Público e o cumprimento de uma determinação que não tenha sido antecedida da correspondente diretriz, é preciso que o acórdão solucione as omissões apontadas por meio da previsão de (i.) prazo expresso inclusive para a ANTT, não apenas para o Ministério dos Transportes; (ii.) que o cumprimento dos prazos conferidos aos entes públicos envolvidos será condição para o início da fluência dos prazos determinados à FTL; (iii.) que será cabível reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária com relação aos custos adicionais advindos da realização do descomissionamento em período posterior aos 36 meses conferidos ao Ministério dos Transportes para a emissão da diretriz.

[III.] Segregação entre investimentos de expansão (Capex Incremental) e obrigações de manutenção preexistentes (Capex Base)

18. Ao disciplinar o reinvestimento de valores devidos pela concessionária a título de multas e indenização, o voto que instrui o acórdão embargado asseverou que “a rigorosa segregação entre o que constitui investimento novo e de expansão (Capex Incremental) e o que já era dever de manutenção e recuperação (Capex Base), é imperativo legal para a validade da conversão da dívida em investimento”.

19. Com a devida vênia, a distinção feita no parágrafo citado mostra-se obscura, na medida em que parece conceituar de modo impreciso os investimentos em manutenção. Para contribuir com a clareza, reproduz-se a distinção dos conceitos de Capex e Sustaining contida no Acórdão 1251/2025-Plenário:

9. No âmbito da ANTT, define-se **Sustaining ou Investimentos Recorrentes** em Bens de Capital como o agrupamento de dispêndios realizados pelas concessionárias visando a aquisição de bens de capital que **sustentam/preservam o conjunto de ativos de propriedade da organização utilizados na produção (capacidade instalada)**. O sustaining é realizado na aquisição de bens duráveis, de valores significativos, que **preservam a capacidade produtiva** (cf. Notas Técnicas ANTT 7 /Sufer/2018, de 25/6/2018, e NT ANTT 7701/2022, de 30/11/2022).

10. O sustaining diferencia-se do **Capex de implantação, ou de expansão**, porque estes se relacionam aos dispêndios realizados pela concessionária para aquisição de bens de capital que **expandirão a quantidade ou a qualidade de ativos de propriedade da organização utilizados na produção de transporte**, sendo constituído de aquisições de bens duráveis, de valores significativos que aumentam a capacidade produtiva (cf. NT ANTT 7/2018, p. 5), ao passo que o investimento em sustaining visa manter as condições operativas dos ativos.

20. O trecho acima aclara que Sustaining é o tipo de investimento voltado à preservação das condições operacionais, ao passo que o Capex de implantação é destinado a expandir a qualidade ou a capacidade dos ativos.

21. É importante esclarecer que o plano de investimentos da FTL já considera que o montante de R\$ 1,9 bilhão a título de indenização será investido em Capex, dado que contempla a modernização da via permanente projetada por meio de, entre outros, investimentos em dormentes, trilhos, lastro, além da aquisição de material rodante e mitigação de conflitos urbanos, que, no conjunto, permitirão o aumento da VMA, da capacidade da via e do peso suportado, triplicando o volume de carga transportada, saltando de 2,8 milhões de toneladas para 9,8 milhões de toneladas.

22. Assim sendo, não se pode considerar que há qualquer indicação de que a indenização será utilizada para manutenção, natureza detida, por exemplo, pelos investimentos previstos no TAC e no contrato de concessão originário. É justamente isso que se encontra refletido nos seguintes trechos do Relatório Final:

105. No curso das discussões, a concessionária apresentou justificativa para utilizar o valor indenizável como fonte de financiamento de um conjunto de investimentos que incluiria a **reforma integral da malha operacional remanescente, o aumento da capacidade de transporte e dos volumes movimentados, a execução de obras voltadas à mitigação de conflitos urbanos e a aquisição de novas locomotivas e vagões**. O Ministério dos Transportes e a ANTT reconheceram a pertinência dessa diretriz no contexto de reestruturação da concessão.

106. A **principal divergência dizia respeito ao enquadramento jurídico desses investimentos**. Debatia-se se as intervenções propostas **configurariam expansão de capacidade ou ampliação da malha**, hipótese que autoriza o uso do valor indenizatório, ou se representariam obrigações ordinárias de manutenção contratual, hipótese não abrangida pela permissão legal.

107. Após as discussões travadas no âmbito da comissão, **concluiu-se que o conjunto de investimentos apresentados possui características que se enquadram na previsão do art. 15, § 2º, II,**

da Lei 14.273/2021. Assim, considerou-se que a sua execução é compatível com a aplicação do valor indenizatório na malha remanescente, conforme acordado entre as partes e validado pelo regulador.

23. Assim sendo, mostra-se de grande relevância a solução da obscuridade quanto aos conceitos de Capex Base e Capex Incremental utilizados no r. acórdão embargado, com vistas a contribuir com maior clareza quanto às efetivas recomendações endereçadas aos integrantes da Comissão de Solução Consensual e, se for o caso, quanto às eventuais alterações a serem promovidas no termo de autocomposição.

[IV.] Indenização integral com base na IN 01/2025-DNIT

24. Com vistas a mitigar o risco de execução (Enforcement), o voto que instrui o v. acórdão embargado recomenda que “o eventual futuro Termo Aditivo de prorrogação contenha cláusula sancionadora expressa, estabelecendo que o inadimplemento das obrigações de fazer resultará na cobrança automática da indenização em seu valor integral, conforme a IN-DNIT 01/2025”. Como asseverado, tal recomendação objetiva assegurar a eficácia e a vantajosidade do pacto, tornando-o mais robusto e juridicamente blindado.

25. Entende-se, contudo, que há **omissão** e **obscuridade** na determinação em questão, na medida em que a decisão embargada se limita a sugerir a inserção da cláusula sancionadora expressa, sem esclarecer sua adequada modelagem.

26. A ausência de delimitação abre margem para que se considere que a majoração da indenização poderá ocorrer no caso de atraso ínfimo no cumprimento dos cronogramas estipulados ou de constatação de irregularidades formais ou imateriais, sem demandar a concessão de prazo de cura e a aplicação de sanções de forma escalonada até se atingir a consequência mais gravosa.

27. Veja-se que o art. 21, parágrafo único, da LINDB prevê que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá, “quando for o caso, indicar **as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos**”.

28. Esse dispositivo, portanto, impõe que a exigência do pagamento do valor integral seja antecedida da concessão de oportunidades de regularização e da imposição de sanções menos gravosas de forma escalonada, até se chegar na consequência mais gravosa, que é justamente o cálculo da indenização com base na IN 01-2025/DNIT, a qual não considera as especificidades da concessão outorgada à FTL.

29. Por isso, para que haja razoabilidade na medida e, ao mesmo tempo, se fortaleça os instrumentos de Enforcement, faz-se essencial que a r. decisão embargada seja integrada, de modo a prever de forma explícita e clara que a **aplicação de sanções relacionadas ao adimplemento das obrigações de fazer ocorra de forma escalonada e proporcional à gravidade do inadimplemento constatado**, sendo a exigência da indenização em seu valor integral a medida mais gravosa, cabível em casos de não regularização ou de inadimplemento grave, capaz de obstar a vantajosidade do acordo.

[V.] Renúncia ao direito de questionar os critérios de cálculo da IN 01/2025-DNIT

30. Ainda com vistas a contribuir com o Enforcement do acordo, a r. decisão embargada recomenda que a cláusula sancionadora “estabeleça a renúncia prévia, expressa e irretratável da concessionária ao direito de questionar, em todas as esferas (judicial, arbitral ou administrativa), a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo da referida norma do Dnit quando aplicada como sanção”.

31. Contudo, a previsão padece de **obscuridade**, sendo essencial o **esclarecimento dos limites da extensão da renúncia exigida**. Se, por um lado, pode-se admitir que a concessionária renuncie ao direito de questionar a **legalidade** da IN 01/2025-DNIT, por outro não se mostra adequado impedi-la de questionar judicialmente eventual **equivoco no cálculo da indenização** com base na referida norma.

32. Nessa linha, a utilização da expressão “critérios de cálculo da referida norma” se mostra obscura e pode ser interpretada no sentido de impedir qualquer questionamento relativo a eventual errônea aplicação da norma no cálculo da indenização, o que representaria um prejuízo desproporcional ao impedir discussões quanto a correta incidência da instrução normativa.

33. Por isso, considera-se relevante que a decisão embargada seja modificada com vistas a aclarar que a **renúncia não abrange toda e qualquer discussão judicial que tenha fundamento na IN 01/2025**, mas tão somente embates especificamente voltados a questionar sua legalidade e validade, o que não engloba eventuais questionamentos acerca de sua aplicação ao caso concreto.

[VI.] Pagamento de indenização pela devolução de trechos substituídos

34. No que tange ao pagamento de indenização pelos trechos devolvidos, o voto que instruiu o v. acórdão embargado considera que “a existência da Malha II não confere à FTL um salvo-conduto para a devolução de ativos degradados sem a devida compensação ao Erário (...)” e de que “a sobreposição de diretrizes não exime a concessionária de suas responsabilidades”.

35. Ainda que não tenha decorrido nenhuma sugestão de alteração da minuta do Termo de Autocomposição como decorrência de tais observações, é de grande relevância que seja sanada a **obscuridade** que inquina os trechos acima destacados do voto, dado que eles abrem margem para interpretação no sentido de que a proposta de solução consensual discutida representaria uma benesse à FTL em detrimento do Erário.

36. A despeito de o presente processo tratar unicamente das questões relativas ao Contrato de Concessão outorgado à FTL, é importante que se esclareça, primeiramente, que com relação à TLSA todas as discussões sobre o eventual pagamento de indenização pela devolução do trecho Salgueiro – Porto de Suape foram devidamente equacionadas no 1º Termo Aditivo de 2022 ao Contrato de Concessão, com previsão do ressarcimento à TLSA pelos investimentos não amortizados, não sendo adequada a consideração de que haveria uma espécie de compensação possível entre ambas as concessionárias, em linha com o já asseverado no item I destes embargos.

37. Ademais, com relação à FTL, é importante o esclarecimento de que a minuta do Termo de Autocomposição submetida à avaliação deste r. Plenário não abre margem para que se considere que haverá prejuízos ao Erário, dado que não afasta a obrigação do pagamento de indenização pela devolução de trechos não sobrepostos, tampouco exime a FTL do cumprimento das obrigações de fazer com relação a todo e qualquer trecho devolvido, independentemente do seu status.

38. Destarte, é de extrema relevância que se solucione a obscuridade presente nos referidos trechos, de modo a aclarar que a proposta de solução consensual em discussão não impõe à União o “prejuízo de uma reestruturação societária”, dado que ela foi estruturada sob as premissas de que a União (i.) receberá ativos modernos em substituição aos obsoletos, (ii.) será indenizada pela FTL em virtude da devolução de trechos seguindo o quanto estabelecido nas discussões da Comissão de Solução Consensual; e (iii.) não ficará responsável pelo descomissionamento dos trechos devolvidos, não lhe sendo imputado o alegado “ônus de dois ativos ferroviários – um antigo e um novo – ambos inoperantes”.

[VII.] Necessária atribuição de efeito suspensivo aos presentes embargos

39. *Em arremate, diante da relevância do caso e das sugestões contidas no r. acórdão embargado, entende-se primordial a atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso.*

40. *Com efeito, embora o art. 34, § 2º, da Lei federal nº 8.443/1992 e o art. 287, § 3º, do Regimento Interno do TCU prevejam que os embargos de declaração produzem efeitos suspensivo e interruptivo, há discussão acerca do alcance subjetivo dessa interrupção, isto é, quanto à sua extensão às demais partes do processo.*

41. *Essa incerteza, por si só, recomenda a adoção de providência cautelar destinada a impedir que as demais partes externas – notadamente a ANTT, o Ministério dos Transportes e o DNIT – sejam compelidas a se manifestar sobre decisão ainda sujeita a complementação, esclarecimento ou mesmo alteração substancial.*

42. *No caso concreto, os vícios apontados nos presentes embargos dizem respeito a pontos cuja correção pode influenciar o conteúdo e a extensão da decisão embargada, inclusive com eventual atribuição de efeitos modificativos, caso reconhecidas as omissões e obscuridades suscitadas.*

43. *Nessas circunstâncias, permitir o imediato curso dos prazos para manifestação sobre as sugestões presentes no item 9.1 do r. acórdão embargado pelas demais partes poderia gerar indevida antecipação de manifestações sobre pronunciamento ainda instável, com potencial prejuízo à racionalidade do procedimento e à economia processual.*

44. *Diante disso, requer-se seja atribuído efeito suspensivo aos presentes embargos de declaração, até seu respectivo julgamento, de modo a obstar a fluência de prazos e a prática de atos processuais pelas demais partes relacionados ao r. acórdão embargado, evitando-se manifestações prematuras sobre pronunciamento que poderá ser aclarado, integrado ou modificado por este Colendo Tribunal.*

[VIII.] Pedidos

45. *Com base no quanto exposto, requer-se que os presentes embargos sejam conhecidos e, no mérito, providos, com vistas a solucionar as omissões e obscuridades constadas no Acórdão 1.121/2026 – Plenário e no voto que o instrui, com vistas a contribuir com a adequada revisão do Termo de Autocomposição submetido a avaliação desta Colenda Corte de Contas.*

46. *Por fim, diante do possível efeito infringente dos presentes embargos e com vistas a conferir maior segurança jurídica, requer-se seja atribuído efeito suspensivo ao presente recurso, notadamente para suspensão dos prazos atribuídos para manifestação sobre as sugestões de alteração listadas no item 9.1 do r. acórdão embargado, evitando, assim, a antecipação de manifestações sobre pronunciamento sujeito a modificação, com potencial prejuízo à racionalidade do procedimento e à economia processual.*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A., contra o Acórdão 1.121/2026-Plenário, do qual fui relator, mediante o qual este Tribunal sugeriu ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, destinada a dirimir controvérsias relativas ao Contrato de Concessão da Malha Nordeste.

A embargante alega a existência de omissões e obscuridades na deliberação, apresentando os seguintes apontamentos:

a) obscuridade quanto à determinação para a realização do encontro de contas entre a FTL e a TLSA, cenário que, segundo a parte, estaria em conflito com a faculdade reconhecida no Acórdão 2.389/2024-Plenário, prolatado no âmbito do TC 012.179/2016-7;

b) omissão acerca do descomissionamento, por estabelecer prazos e sanções apenas à FTL, sem fixar prazos correspondentes ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres, e sem prever reequilíbrio econômico-financeiro na hipótese de atraso imputável ao Poder Público;

c) obscuridade na definição dos conceitos de investimentos de expansão (Capex Incremental) e de manutenção (Capex Base), ao argumento de que o plano de investimentos da FTL para eventual prorrogação contratual já considera que os valores da indenização serão destinados à expansão de capacidade;

d) omissão e obscuridade quanto à falta de gradação e proporcionalidade da sanção de retorno à indenização integral definida pela Instrução Normativa 1/2025, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

e) obscuridade quanto à extensão da renúncia ao questionamento da Instrução Normativa 1/2025, sustentando que ela deve alcançar apenas a validade da norma e, não, eventuais erros materiais na sua aplicação concreta;

f) obscuridade nos trechos do voto que tratam da sobreposição de diretrizes em relação aos trechos substituídos, bem como do alegado prejuízo à União decorrente da reestruturação societária que segregou o grupo em FTL e TLSA; e

g) pedido de atribuição de efeito suspensivo aos embargos.

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

Conheço dos embargos, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie, para, no mérito, dar-lhes parcial provimento, com efeitos infringentes, em relação aos itens “b”, “c” e “d”.

As alegações constantes dos itens “a”, “e” e “f” refletem inconformismo com o mérito da deliberação recorrida – inalterável em sede de embargos - e não evidenciam vícios aptos a justificar sua modificação. O efeito suspensivo requerido (item “g”), por sua vez, já é assegurado pela norma ao tipo recursal, por força do art. 287, § 3º, do Regimento Interno.

Quanto ao encontro de contas, esta Corte afastou, por meio do Acórdão 2.389/2024-Plenário – citado pelo embargante – a necessidade de “compensação cruzada” entre as empresas FTL e TLSA. Todavia, essa faculdade não importa a quitação da obrigatoriedade do encontro de contas com o Poder Público, destinado à apuração e restituição aos cofres credores dos eventuais prejuízos – se existentes - causado pela TLSA e FTL, nos contratos de concessão da Ferrovia Transnordestina.

Tanto é evidente que permanece a obrigação de concluir o encontro de contas que o Acórdão 2.389/2024-Plenário, prolatado em sede de embargos, não tornou insubsistente o item 9.5.1 do Acórdão 467/2024-Plenário, que assim estabelece:

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, conclua 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;

A manutenção dessa obrigatoriedade deve-se, ainda, ao fato de não competir ao Tribunal imiscuir-se no poder discricionário da Administração, mas avaliar se os procedimentos por ela adotados obedecem aos ditames legais, atendem o interesse público e não representam risco de prejuízo ao Erário. Não por acaso, o voto condutor do Acórdão 2.389/2024-Plenário assim estabelece:

Considerando, pois, que não cabe a esta Corte de Contas interferir na atual fase de apuração dos eventuais prejuízos causados pela TLSA e pela FTL nos contratos de concessão da Ferrovia Transnordestina, tampouco estabelecer regras para o encontro de contas em andamento no Ministério dos Transportes, rejeito os presentes embargos

Nesse sentido, o encontro de contas será posteriormente apurado, em processo específico, no Tribunal, após a conclusão dos trabalhos pelo Ministério dos Transportes e ANTT, o que não impede, absolutamente, a homologação da presente solução consensual, nem do novo contrato de concessão.

Não existe, portanto, contradição, obscuridade ou omissão no Acórdão 1.121/2026-Plenário, ora embargado, em vista do decidido no Acórdão 2.389/2024-Plenário, ainda que a premissa de obscuridade, fundada em julgado externo, não se sustente em sede de embargos de declaração.

Em relação ao descomissionamento, acolho, em parte, o argumento de que a governança deve ser equilibrada entre as partes. A Cláusula 7.1.1.3 do Termo de Autocomposição estabelece que o silêncio do Ministério dos Transportes, por 36 meses, extingue a obrigação de fazer da FTL, transferindo o passivo ferroviário degradado ao Poder Concedente, sem ônus para a concessionária. Tal arquitetura, se mantida, esvaziará a obrigação da concessionária de descomissionamento dos trechos inservíveis, um dos principais compromissos que fundamentaram o vultoso desconto no valor da indenização devida pela FTL à União (redução de R\$ 3,1 bilhões para R\$ 1,78 bilhão).

Por essa razão, a fixação de prazos máximos para a conclusão das atividades de descomissionamento pela concessionária revela-se essencial para salvaguardar o Erário e assegurar que as obrigações pactuadas sejam efetivamente cumpridas. Sem essa garantia, a solução consensual praticamente perde sua utilidade para o interesse público.

Reconheço, entretanto, a necessidade de que o cumprimento das obrigações observe adequada coordenação institucional com o Poder Público, na medida em que a definição dos segmentos inservíveis, das diretrizes técnicas de desmobilização e das condicionantes ambientais e patrimoniais depende de atuação prévia dos órgãos competentes.

Como não se mostra compatível com o interesse público a previsão de extinção automática da obrigação de descomissionamento em decorrência exclusiva da inércia administrativa, a solução mais aderente aos princípios da proporcionalidade, da cooperação e da boa-fé objetiva consiste em instituir regime de suspensão e reprogramação das obrigações afetadas pela mora administrativa, preservando o encargo do descomissionamento enquanto persista a viabilidade material de sua execução.

Nesse contexto, entendo pertinente esclarecer que eventual atraso do Poder Público na definição das diretrizes necessárias ao descomissionamento: (i) suspenderá a fluência dos prazos

imputáveis à concessionária; (ii) afastará a incidência de penalidades decorrentes da mora estatal; (iii) ensejará a reprogramação consensual dos cronogramas executivos, sem acarretar, automaticamente, a extinção definitiva das obrigações pactuadas pela concessionária, ressalvado o direito da FTL à recomposição de eventuais prejuízos decorrentes da mora da Administração Pública.

Quanto à obscuridade nos conceitos de “Capex Incremental” e de “Capex Base”, acolho os embargos, com efeitos infringentes, para excluir os referidos termos da parte dispositiva do Acórdão, a fim de evitar dúvidas interpretativas sobre o entendimento definido no âmbito da Comissão de Solução Consensual.

O item 9.1.2 do Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário visa assegurar o cumprimento do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021, que proíbe a utilização de recursos oriundos de indenização para financiar obrigações preexistentes da concessionária. Essa vedação busca impedir a transferência, ao patrimônio público, do ônus da ineficiência privada.

A medida originou-se da premissa adotada pela Comissão de Solução Consensual de que o plano de investimentos da prorrogação contratual se destina exclusivamente à expansão da malha, isto é, a realização de novos investimentos. O histórico da concessão, marcado por degradação física e pelo descumprimento injustificado de Termos de Ajustamento de Conduta, demonstra que autorizar a conversão de multas em passivo postergado equivaleria a financiar o inadimplemento histórico com recursos devidos ao Erário.

Por essa razão, a separação rigorosa entre investimento novo e obrigações pretéritas exige aprofundamento técnico no âmbito do processo de prorrogação, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018. Tal necessidade se justifica ante a análise não exauriente realizada pela comissão, prejudicada pela imaturidade dos projetos e pelo prazo exíguo.

Neste momento processual, não cabe ao Tribunal avaliar as tipologias de investimento, mas condicionar a prorrogação da concessão à demonstração inquestionável de que os recursos referentes às multas e à indenização não custearão obrigações de manutenção originais.

Acolho, portanto, os embargos para excluir os termos “Capex Incremental” e “Capex Base” do item 9.1.2, mantendo o restante da redação, no sentido de que “no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, seja demonstrada a segregação entre investimentos de expansão e obrigações de manutenção preexistentes, ficando vedada a utilização dos recursos oriundos da indenização e da conversão de multas para o custeio dessas últimas, nos termos do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021”.

Acerca da renúncia ao direito de questionar a norma do Dnit (IN-Dnit 1/2025), a extensão da renúncia foi expressamente delimitada no voto condutor, que consignou, de forma clara, que a concessionária deverá abdicar, em caráter irrevogável, do direito de questionar a validade, a aplicabilidade e os critérios de cálculo da aludida norma, quando utilizada como parâmetro sancionatório, no contexto da solução consensual e do futuro instrumento de prorrogação contratual, em relação apenas aos fatos já tratados.

O objetivo é conferir segurança jurídica ao ajuste e assegurar que a metodologia eleita para eventual recomposição da obrigação indenizatória constitua título líquido, certo e exigível, protegendo o acordo contra futura reabertura de controvérsias já superadas consensualmente. Nessa linha, pretensões voltadas a restringir o alcance da renúncia apenas à validade formal da norma esvaziam a eficácia prática do mecanismo de *enforcement* concebido por esta Corte, fragilizando o título executivo que se busca constituir. Não há, portanto, obscuridade a ser sanada nesse ponto. Evidentemente, fatos novos relativamente à norma podem ser merecedores de novos questionamentos.

Assiste parcial razão à embargante, todavia, quanto à excessiva rigidez da redação conferida ao item 9.1.5. do Acórdão 1.121/2026-Plenário, relativo ao mecanismo de recomposição da obrigação indenizatória.

9.1.5. aditivo de prorrogação do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL) estabeleça que o inadimplemento das obrigações de fazer resultará na cobrança automática da indenização em seu valor integral, da FTL, conforme a IN-DNIT 01/2025;

Conquanto este Tribunal tenha buscado assegurar que os benefícios decorrentes da solução consensual permaneçam vinculados ao efetivo cumprimento das obrigações compensatórias pactuadas pela concessionária, recomposição automática e integral da indenização, em toda e qualquer hipótese de inadimplemento, pode conduzir a situações de desproporcionalidade incompatíveis com a natureza consensual do ajuste e com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência regulatória.

A experiência em processos de consensualismo regulatório e reestruturação contratual demonstra que mecanismos de *enforcement* mais aderentes às boas práticas regulatórias são aqueles estruturados de forma escalonada, com gradação de consequências conforme a materialidade, a extensão e a gravidade do inadimplemento, preservados os incentivos à continuidade da execução contratual.

Por essa razão, é pertinente conferir efeitos infringentes aos embargos para substituir a lógica originalmente binária de perda automática do benefício econômico pelo regime de recomposição patrimonial progressiva e proporcional, sem afastar, contudo, a possibilidade de recomposição integral da obrigação indenizatória em hipóteses de inadimplemento grave, reiterado ou estrutural.

Rememoro que a solução consensual possui natureza estritamente condicional, estando sua eficácia subordinada à futura prorrogação contratual. Assim, o detalhamento dos mecanismos de *enforcement*, dos gatilhos regulatórios, dos critérios de materialidade, dos prazos de cura e das hipóteses de recomposição patrimonial deverá ser desenvolvido no âmbito do futuro processo de prorrogação contratual, a ser submetido à apreciação desta Corte nos termos da IN-TCU 81/2018.

A atuação do Tribunal, na presente etapa, circunscreve-se à fixação de diretrizes gerais para assegurar a higidez jurídica e econômica da solução consensual, sem prejuízo de exame posterior, em sede própria, quanto à adequação e executabilidade concreta do modelo sancionatório a ser incorporado ao futuro termo aditivo contratual.

No tocante às alegações relacionadas ao pagamento de indenização pela devolução de trechos substituídos, as ponderações atinentes à “sobreposição de diretrizes” relacionadas aos trechos substituídos e ao arranjo societário da cisão destinam-se apenas a contextualizar a formação do passivo da concessão. Cuida-se de registros histórico dos fatos que motivaram a intervenção deste Tribunal, destituídos de natureza de comando decisório que altere o desfecho processual dos trechos devolvidos, não cabendo sua discussão em sede de embargos.

Ante o exposto, conheço dos embargos, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes, a fim de fazer esclarecimentos acerca do subitem 9.1.3, e conferir nova redação aos subitens 9.1.2 e 9.1.5 do Acórdão 1.121/2026-Plenário.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de maio de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1363/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.124/2025-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
 - 3.1. Interessado: FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A (17.234.244/0001-31).
 - 3.2. Embargante: FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A (17.234.244/0001-31).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: Renata Rocha Villela (313876/OAB-SP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A., contra o Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal sugeriu ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, destinada a dirimir controvérsias relativas ao Contrato de Concessão da Malha Nordeste;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes, para:

9.1.1. esclarecer, quanto ao subitem 9.1.3. do Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário, que eventual atraso do Poder Público na definição das diretrizes necessárias ao descomissionamento dos trechos inservíveis: (i) suspenderá a fluência dos prazos imputáveis à concessionária; (ii) afastará a incidência de penalidades decorrentes da mora estatal; (iii) ensejará a reprogramação consensual dos cronogramas executivos, sem acarretar, automaticamente, a extinção definitiva das obrigações pactuadas pela concessionária, ressalvado o direito da FTL à recomposição de eventuais prejuízos decorrentes da mora da Administração Pública;

9.1.2. tornar insubsistentes os subitens 9.1.2 e 9.1.5. do Acórdão 1.121/2026-TCU-Plenário;

9.1.3. com fundamento no art. 11 da IN-TCU 91/2022, sugerir ajustes na proposta da Comissão de Solução Consensual, para que:

9.1.3.1. no âmbito da avaliação do processo de prorrogação, seja demonstrada a segregação entre investimentos de expansão e obrigações de manutenção preexistentes, ficando vedada a utilização dos recursos oriundos da indenização e da conversão de multas para o custeio dessas últimas, nos termos do art. 15, § 2º, inciso II, da Lei 14.273/2021;

9.1.3.2. o aditivo de prorrogação do Contrato de Concessão da Ferrovia Transnordestina Logística S.A. preveja cláusula sancionadora com mecanismo escalonado de recomposição da obrigação indenizatória, aplicável proporcionalmente à gravidade e à extensão do inadimplemento das obrigações assumidas pela concessionária, sem exclusão da exigência da indenização em seu valor integral, nos termos da IN-DNIT 1/2025, em hipóteses de inadimplemento grave, reiterado ou estrutural; e

9.2. dar ciência desta deliberação à embargante, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e à Comissão de Solução Consensual.

10. Ata nº 19/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1363-19/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral