



## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

**Tema:** Gestão Patrimonial – Áreas Remanescentes

Unidade Examinada: INFRA S/A, SUGAT

*Exercício 2023*

## SUMÁRIO EXECUTIVO



Imagem: FIOL  
Fonte: Google maps

### OBJETIVO E ESCOPO

Analisar os controles internos relativos à Gestão das áreas remanescentes de desapropriação, bem como a existência de bens imóveis invadidos, analisar a regularidade da situação fundiária (licenças ambientais) e seus impactos, verificar a contabilização dos registros contábeis e a existência de estudos de viabilidade econômica para o aproveitamento e / ou a destinação das áreas remanescentes.

### METODOLOGIA

A metodologia adotada para a seleção da amostra levou em consideração os fatores de risco apresentados no projeto Carcará (FNS) x níveis de controle, a fim de selecionar um maior número de amostras dos objetos examinados com maior risco. Além da utilização das técnicas de auditoria como: Análise documental, e Indagação Oral (Entrevista).

### AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer à administração da companhia e à equipe da SUGAT, SUREL, PROJUR e GECON pela cortesia e prestatividade no atendimento às solicitações feitas por esta auditoria interna.

### CONCLUSÃO

Em relação aos normativos legais que regem a matéria, as desapropriações estão em conformidade. Contudo, no que se refere aos procedimentos operacionais, no âmbito da FNS, experiência pioneira da VALEC em desapropriações, houve falhas de planejamento que culminaram na existência de elevado volume de áreas remanescentes. Também o contrato de subconcessão do Tramo Norte da FNS não previu a responsabilidade pelo monitoramento das faixas de domínio por parte do subconcessionário, a exemplo do que ocorreu com o Tramo Central e Sul da FNS.

Em relação à contabilização das áreas desapropriadas, estas se encontram adequadas, nos termos da CPC 27.

Por derradeiro, há necessidade de tomada de decisão por parte da alta gestão da companhia em relação à destinação a ser dada às áreas remanescentes, podendo a administração fazer uso dos resultados do Projeto Carcará, abordado no presente relatório.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

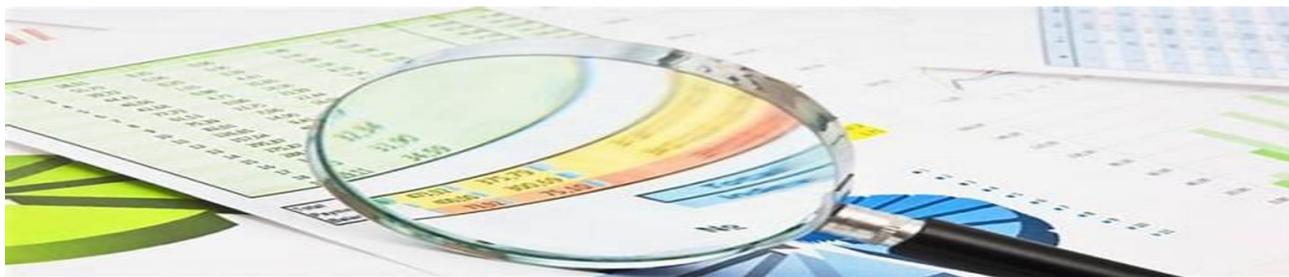
- ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AUDINT** – Auditoria Interna
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CONSAD** – Conselho de Administração
- COSO ICIF** - Internal Control Integrated Framework
- CPC** - Comitê de Pronunciamentos Contábeis
- DIMEI** – Diretoria de Mercado e Inovação
- DINEG** – Diretoria de Negócios
- DIREX** – Diretoria Executiva
- EVTEA** – Estudo de Viabilização Técnica Econômico e Ambiental
- FICO** –Ferrovia Integrada Centro Oeste
- FIOL** – Ferrovia Integrada Oeste-Leste
- FNS** – Ferrovia Norte Sul
- GECON** - Gerência Contábil
- GTM**- Grupo de Trabalho Multidisciplinar
- IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano
- ITR** – Imposto Territorial Rural
- LRF** – Lei d Responsabilidade Fiscal
- MCASP** – Manual de Contabilidade Pública
- PROJUR** – Procuradoria Jurídica
- SIAFI** – Sistema Integrado de Administração Financeira
- SUADM** – Superintendência de Administração
- SUGAT** – Superintendência de Gestão Territorial e Ambiental
- SUPOF** – Superintendência de Orçamento e Finanças
- SUNOV** – Superintendência de Negócio e Inovação
- SUREL** - Superintendência de Relacionamento com o Cliente
- SPU** – Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
- PAINT** – Plano Anual de Auditoria Interna

## Sumário

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>2</b>
<b>I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>II – ANÁLISE .....</b>	<b>6</b>
<b>II.1. DIAGNÓSTICO DAS ÁREAS REMANESCENTES .....</b>	<b>6</b>
<b>II.1.1. SURGIMENTO DAS ÁREAS REMANESCENTES .....</b>	<b>6</b>
<b>II.1.2. EXISTÊNCIA DE ÁREAS INVADIDAS .....</b>	<b>6</b>
<b>II.1.3. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS REMANESCENTES.....</b>	<b>8</b>
<b>II.1.4. EXISTÊNCIA DE IMPACTOS AMBIENTES NESSAS ÁREAS .....</b>	<b>8</b>
<b>II.1.5. METODOLOGIA UTILIZADA PARA AS CONCESSÕES .....</b>	<b>9</b>
<b>II.2. CONTROLES INTERNOS APLICADOS À GESTÃO DAS ÁREAS REMANESCENTES.....</b>	<b>11</b>
<b>II.2.1. EXISTÊNCIA DE CONTROLES INTERNOS, BEM COMO A SUA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.....</b>	<b>11</b>
<b>II.3. CONTABILIZAÇÃO DAS ÁREAS REMANESCENTES ORIUNDAS DAS DESAPROPRIAÇÕES .....</b>	<b>11</b>
<b>II.4. ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICA PARA APROVEITAMENTO E/OU DESTINAÇÃO DAS ÁREAS     REMANESCENTES .....</b>	<b>15</b>
<b>II.4.1. ANÁLISE DO PROJETO CARCARÁ .....</b>	<b>16</b>
<b>II.4.1.1. OBJETIVO.....</b>	<b>16</b>
<b>II.4.1.2. ESTRUTURA.....</b>	<b>16</b>
<b>II.4.1.3. RESULTADOS.....</b>	<b>17</b>
<b>III – OBSERVAÇÕES .....</b>	<b>22</b>
<b>IV – CONCLUSÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>V – ANEXO: RELATÓRIO TÉCNICO FINAL DO PROJETO CARCARÁ.....</b>	<b>26</b>



## II – ANÁLISE



### II.1. Diagnóstico das Áreas Remanescentes

#### II.1.1. Surgimento das áreas remanescentes

A INFRA S.A utiliza a desapropriação de áreas para as construções das ferrovias, conforme a diretriz prevista no Art. 73 da Resolução Nº10/2022/ DIREX - Norma de Desapropriação:

“Art. 73. A indenização de áreas remanescentes do imóvel objeto de desapropriação será definida mediante estudo técnico individualizado, o qual será realizado conforme dispõe o art. 18 e considerará, como objeto de análises, prioritariamente: I - a dimensão da área remanescente; II - as transposições e acessos previstos nos projetos geométrico, básico e executivo; III - as atividades desenvolvidas no imóvel; IV - as infraestruturas indispensáveis.”

Diante da realização das desapropriações podem surgir áreas remanescentes ao longo dos traçados das ferrovias por diversas motivações, como, por exemplo, a alteração do traçado do projeto.

#### II.1.2. Existência de áreas invadidas

Os trechos da FNS e da FIOL II apresentam casos de invasões. As invasões no trecho da FNS bem como no trecho da FIOL II, se caracterizam pelo uso não autorizado de área sob responsabilidade da Contratante. De modo geral, as principais ocupações irregulares são edificações, cercas, plantações, criação de animais e outras.

Para a FIOL II as invasões identificadas estão atualizadas e elencadas nos Boletins de Gestão de Inspeção de Invasões e Ocorrências realizados pela empresa Strata, onde somam 151 (cento e cinquenta e uma) invasões identificadas não judicializadas em toda a extensão dos três lotes em questão pertencentes à FIOL II, em relação aos dados históricos de Gestão recebidos pela Infra S.A.

Já para a FNS as informações mais recentes estão elencadas nos últimos Relatórios de Invasões atualizados entre fevereiro e março/2020.

Após a concretização da invasão de alguma área remanescente, a gestão dos processos de reintegração de posse passa a ser de responsabilidade e acompanhamento da PROJUR, conforme levantamento apresentado aponta que foram realizados 179 processos de reintegração de posse, sendo 143 deles no trecho da FNS.

Recentemente a INFRA S.A iniciou tratativas para realizar uma busca em conjunta de solução para estas áreas invadidas do trecho da FNS.

De acordo com reunião realizada em 10/05/2023, para tratar das áreas pertencentes à faixa de domínio, que foi provocada pelo juiz responsável pelos processos de reintegração de posse em Imperatriz, Georgiano Rodrigues Magalhães Neto, junto ao Sistema de Conciliação do TRF1 - Sistcon que é um órgão do tribunal que promove conciliações em processos relevantes no âmbito da 1ª Região da Justiça Federal, e considerando que na ADPF 828, o STF determinou que reintegrações de posse de áreas do Poder Público necessariamente envolvam providências para atender à população vulnerável, bem como que esses processos se arrastam por anos sem solução, a INFRA S.A aceitou integrar o processo de conciliação.

Já foram realizadas duas reuniões. Na última, estiveram presentes, o Dr. Gustavo Lopes de Souza - Procurador Geral, o diretor Alex Trevizan, o superintendente Bruno Marques dos Santos, o superintendente adjunto da PROJUR Maurício Matar, a Desembargadora Maria do Carmo Cardoso - que preside o Sistcon, a servidora Rosana Monori - Secretária Executiva do Sistcon, o juiz Georgiano, representantes do DNIT (pelo fato de a autarquia também ter imóveis ocupados na região), juízas auxiliares da desembargadora e representantes do Ministério das Cidades.

Ainda não foi apresentada proposta pela INFRA, os processos estão suspensos e a PROJUR aguarda o juiz Georgiano terminar de apurar com as autoridades públicas municipais e estaduais como elas poderão auxiliar no processo.

A PROJUR realizou uma tentativa de mobilização da subconcessionária, mas ela ainda não se manifestou em resposta ao pedido da INFRA S.A.

Diante do exposto, esta AUDIN reconhece que ações estão sendo realizadas para que se resolva o caso de invasões na FNS.

### II.1.3. Situação fundiária das áreas remanescentes

De acordo com informação fornecida pela SUGAT em relação aos registros cartorários, 99% dos terrenos já estão registrados em nome da Valec.

Em relação aos tributos cobrados dessas áreas, algumas prefeituras pleiteiam o pagamento do IPTU no caso dos trechos próximos ao perímetro urbano e do Imposto Territorial Rural (ITR) para as demais áreas, à exemplo da FNS trecho Anápolis-GO, caso este que se encontra judicializado, a PROJUR alerta os gestores para que não realizem pagamento destes impostos com base na decisão do STF, conforme abaixo:

“As empresas públicas e as sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço”.

### II.1.4. Existência de impactos ambientais nessas áreas

Existem impactos ambientais nos dois trechos da ferrovia, a diferença é que nos trechos da FNS, não existe contrato para acompanhamento e monitoramento. Já para o trecho da FIOL, existe contrato e estão acompanhando os impactos ambientais ocorridos.

**TABELA 1 - Impactos Ambientais e Riscos  
(Externos à Faixa de Domínio)**

Impactos	Risco	Consequência
Invasão	Grande	Para área ambiental nenhuma.
Desmatamento	Baixo	Autuação de órgãos ambientais
Processos Erosivos	Baixo	Autuação de órgãos ambientais

Fonte: GEMAB

O contrato de concessão não prevê o acompanhamento e monitoramento de impactos ambientais em áreas remanescentes externas à faixa de domínio, uma vez que a assinatura do contrato se deu após a concessão da FNS.

**TABELA 2 - Impactos Ambientais e Riscos  
(Contidos na Faixa de Domínio)**

Impactos	Risco	Consequência
<b>Perda de Licença</b>	Baixa	-
<b>Roubos</b>	Baixa	-

Fonte: GEMAB

Atualmente, o contrato vigente de gestão ambiental (CT 17/21 - SEI [51402.003513/2019-07](#)) prevê a supervisão ambiental e levantamento de passivos na FIOL, restringindo as áreas ligadas diretamente ao empreendimento e instalações de apoio.

Ressalta-se que após a concessão da FIOL 1 (lotes 1 a 4, trecho de ilhéus/BA a Caetité/BA) a responsabilidade pela supervisão ambiental e saneamento dos passivos e ocorrências ambientais de obra está sob competência da subconcessionária.

### **II.1.5. Metodologia utilizada para as Concessões**

Desde o início de sua atividade a empresa segue o Normativo de Desapropriação, que hoje se encontra na terceira revisão e passou a ser chamado de Resolução N°10/2022/ DIREX - Norma de Desapropriação, que é embasada em todas as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A mesma metodologia é usada para todos os empreendimentos FNS, FIOL e FICO. Sendo que para a FICO, cabe ressaltar que houve uma pequena mudança nos procedimentos no que compete às responsabilidades da INFRA S.A, que por se tratar de um investimento cruzado, a Vale a passou a ser responsável por todo o processo, desde a construção à desapropriação, cabendo a INFRA a análise de todo o material, relatório genérico de valores e avaliação individual dos imóveis e caso necessite de alguma alteração a Infra remete à Vale para correção. Este procedimento ocorre porque quem assina a escritura de desapropriação é a Infra porque o bem é dela.

A concessão da FNS foi a primeira a ser feita, por esta razão alguns problemas surgiram durante sua construção que iremos analisar abaixo.

A ausência de um planejamento adequado para este empreendimento acarretou na mudança drástica do traçado o que ocasionou a desapropriação de terras desnecessárias que vieram a ser consideradas remanescentes e posteriormente objeto de invasões.

Hoje na FICO está acontecendo uma mudança de traçado, mas esta mudança está sendo abordada de uma forma que está sendo contido o avanço da desapropriação da área, diferentemente da FNS no qual na época, os gestores eram cobrados para liberarem a frente de obras o que forçou o desapropriação de áreas para que depois pudessem analisar o melhor traçado.

Ao analisar o histórico da FNS, chegamos à seguinte conclusão:

<b>Problemas:</b>	- Ausência de um EVTEA mais elaborado para que fosse mensurado a melhor definição do traçado.
	- Percepção da empresa na época em desapropriar áreas próximas a portos, pátios.
	- Direito de passagem do proprietário
<b>Consequências:</b>	- Surgimento de áreas inservíveis e no futuro invasões.
	- Ordem judicial para abertura de passagem.

Fonte: Elaborado pela auditora.

Com a experiência oriunda do empreendimento da FNS, a próxima concessão a ser trabalhada foi a FIOL e podemos notar que sua concessão já teve mais maturidade na elaboração do planejamento, tornando-o mais definido.

Outro ponto observado foi a escolha da Valec por não sair desapropriando áreas para pátios como feito na FNS e optando por algo mais otimizado, o que levou o empreendimento a só ter áreas remanescentes oriundas do próprio traçado da ferrovia.

Outra experiência que não foi observado no trecho da FNS, foi o direito de acesso do proprietário. Na época em que a ferrovia foi construída, não foi levado em consideração que as pessoas teriam que ter que atravessar a ferrovia. Alguns proprietários de terras foram até à justiça pleitear esse direito, obtendo êxito. Diante disto, como a ferrovia já estava construída, em alguns lugares não era possível fazer passagem de carro inferior a ferrovia, então optaram por construir a passagem em nível, e essa opção faz com que o trem diminua a velocidade, atrapalhando a operação da ferrovia.

Já para a FIOL foram realizados pontos de acesso a cada um ou dois km dependendo do traçado.

Diante do exposto, verificamos que a FNS por ser pioneira apresentou alguns problemas na sua construção, mas também serviu de exemplo para novos empreendimentos.

## **II.2. Controles Internos Aplicados à Gestão das Áreas Remanescentes**

### **II.2.1. Existência de controles internos, bem como a sua eficiência e eficácia**

As áreas utilizam o sistema informatizado, SIG VALEC (<https://sig.valec.gov.br/portal/apps/sites/#/valecterritorial>), para gerir o patrimônio fundiário.

Neste sistema, observou-se que as antigas fichas de campo evoluíram para planilhas de controle que foram consolidadas em um banco de dados que é a base de informações do SIG.

Porém, há necessidade de atualização, pois podem ter surgido fatos novos como invasões ou reiterações de posse recuperadas, dados estes o que é fundamental para tomada de decisão.

Ao questionar a área o motivo do sistema estar desatualizado, foi informado que a evasão de pessoal impede o monitoramento e acompanhamento dos terrenos prejudicando assim sua atualização.

Hoje as diligências para monitoramento das informações acerca das invasões somente acontecem quando provocado pelo jurídico ou denúncia.

Contudo, segundo a SUGAT, a atualização dessas informações só será possível após a contratação da empresa que fará a gestão fundiária, processo este já em andamento.

Já para a gestão do patrimônio são utilizadas as seguintes resoluções/normas que subsidiam e orientam a gestão fundiária dentro da empresa:

Resolução Nº10/2022/ DIREX - Norma de Desapropriação;  
Decreto Lei 3365 de 1941 -Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública;  
Lei 5819 de 10/05/2018 - Declaração de Utilidade Pública – DUP;  
NBR 14653 -Avaliação de Imóveis;  
DELIBERAÇÃO Nº 209, DE 7 DE JULHO DE 2022; e  
DELIBERAÇÃO Nº 209, DE 7 DE JULHO DE 2022.

Contudo, alguns procedimentos adotados pela gerência, necessitam de normatização, como por exemplo, quando há invasão das áreas, como observado nos Relatórios de Invasões, inclusive com ajuizamento de ação de reintegração de posse.

## **II.3. Contabilização das Áreas Remanescentes oriundas das Desapropriações**

Os terrenos das áreas remanescentes estão contabilizados na conta contábil “Terrenos”, do ativo imobilizado, no Balanço Patrimonial (BP) da empresa, a partir dos valores pagos pelas

desapropriações, ou seja, todos os terrenos são contabilizados na íntegra, sem qualquer tipo de desafetação ou desmembramento em lotes das áreas não aproveitadas para a atividade ferroviária. Os registros contábeis desses terrenos foram realizados pelo valor histórico (não sofre depreciação) referente aos pagamentos das desapropriações, conforme dispõe o Pronunciamento Técnico CPC 27 - Ativo Imobilizado, norma contábil, de caráter técnico, emitida pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis do Brasil, assim versa o item 58:

“58. Terrenos e edifícios são ativos separáveis e são contabilizados separadamente, mesmo quando sejam adquiridos conjuntamente. Com algumas exceções, como as pedreiras e os locais usados como aterro, **os terrenos têm vida útil ilimitada e, portanto, não são depreciados.** Os edifícios têm vida útil limitada e, por isso, são ativos depreciáveis. O aumento de valor de um terreno no qual um edifício esteja construído não afeta o valor contábil do edifício.”

Insta ressaltar que a análise desses registros contábeis contempla os períodos de 2022, 2021 e 2020, considerando os aspectos de conhecimento e mensuração da conta contábil “Terrenos”, que estão contabilizados de acordo com as normas contábeis (CPC 27) e MCASP, bem como seus registros estão lançados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal. Os saldos contábeis, em 31 de dezembro referente ao período analisado, da conta contábil “Terrenos” estão congruentes com os saldos dessa mesma conta contábil no SIAFI, que é composta por duas subcontas contábeis “Terrenos/Glebas” e “Fazendas/Parques/Reservas”, a soma dessas subcontas contábeis obtém o valor total do saldo da conta contábil “Terrenos”, conforme a TABELA 1 – Balanço Patrimonial e as telas do SIAFI.

**TABELA 1 – Balanço Patrimonial**

<b>BALANÇO PATRIMONIAL DOS EXERCÍCIOS FINDOS EM 31 DE DEZEMBRO</b>			
<b>ATIVO (R\$)</b>	<b>31/12/2022</b>	<b>31/12/2021</b>	<b>31/12/2020</b>
<b>ATIVO NÃO CIRCULANTE</b>	5.073.378.527	4.340.781.082	3.701.631.852
<b>Imobilizado</b>	3.909.008.505	3.284.926.863	2.615.171.591
<b>Terrenos</b>	<b>423.736.296</b>	<b>407.966.196</b>	<b>404.877.899</b>
<i>Evolução em %</i>	3,9	0,8	-

Fonte: Elaborado pela auditora a partir das informações do BP dos Exercícios de 2022, 2021 e 2020.

## TELA 01 – SIAFI – 31/12/2022

```
___ SIAFI2022-CONTABIL-DEMONSTRA-BALANCETE (BALANCETE CONTABIL)___
11/05/2023  14.00  SALDOS DIFERENTE DE ZERO          USUARIO: CAROLINA
UG          : 275075 - VALEC ENGENHARIA CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.   TELA:  1
GESTAO     : 27211  - VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUÇOES E FERROVI CONF. SEM RESTRICAO
DEZEMBRO DE 2022 - ENCERRADO          POSICAO ATE O MES 28JAN2023 AS 00:37
SALDO EXERC ANT.  MOVIMENTO DEVEDOR  MOVIMENTO CREDOR    SALDO ATUAL  R$
-----GLOBAL (REAL+OUTRAS MOEDAS) EM REAL
1.2.3.2.1.02.03  TERRENOS/GLEBAS
407935019,54      15770100,64      0,00      423705120,18 D
1.2.3.2.1.02.09  FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS
31176,31          0,00            0,00      31176,31 D
1.2.3.2.1.02.24  SALAS E ESCRITORIOS
```

Fonte: SIAFI

## TELA 02 – SIAFI – 31/12/2021

```
___ SIAFI2021-CONTABIL-DEMONSTRA-BALANCETE (BALANCETE CONTABIL)___
11/05/2023  13.59  SALDOS DIFERENTE DE ZERO          USUARIO: CAROLINA
UG          : 275075 - VALEC ENGENHARIA CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S/A.   TELA:  1
GESTAO     : 27211  - VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUÇOES E FERROVI CONF. SEM RESTRICAO
DEZEMBRO DE 2021 - ENCERRADO          POSICAO ATE O MES 25JAN2022 AS 00:43
SALDO EXERC ANT.  MOVIMENTO DEVEDOR  MOVIMENTO CREDOR    SALDO ATUAL  R$
-----GLOBAL (REAL+OUTRAS MOEDAS) EM REAL
1.2.3.2.1.02.03  TERRENOS/GLEBAS
404846722,87      3088296,67      0,00      407935019,54 D
1.2.3.2.1.02.09  FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS
31176,31          0,00            0,00      31176,31 D
```

Fonte: SIAFI

## TELA 03 – SIAFI – 31/12/2020

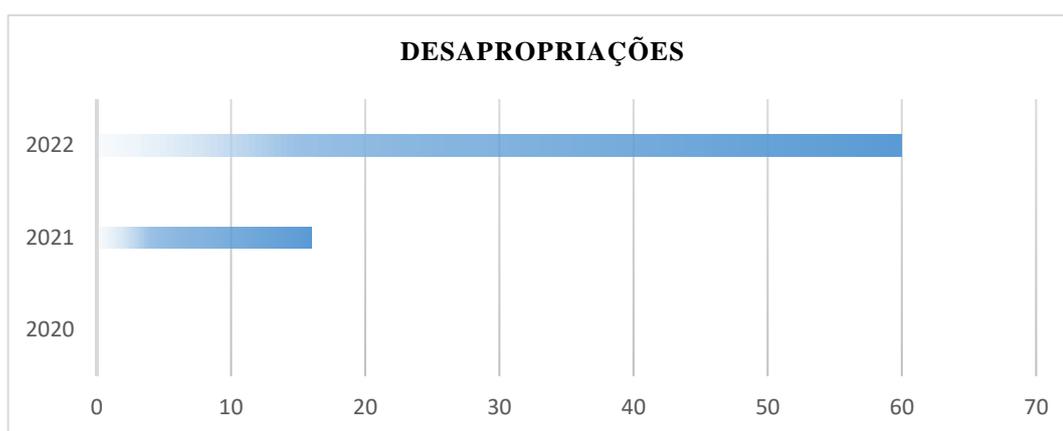
```
___ SIAFI2020-CONTABIL-DEMONSTRA-BALANCETE (BALANCETE CONTABIL)___
11/05/2023  13.57  SALDOS DIFERENTE DE ZERO          USUARIO: CAROLINA
UG          : 275075 - VALEC ENGENHARIA CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S/A.   TELA:  1
GESTAO     : 27211  - VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUÇOES E FERROVI CONF. SEM RESTRICAO
DEZEMBRO DE 2020 - ENCERRADO          POSICAO ATE O MES 03FEV2021 AS 23:47
SALDO EXERC ANT.  MOVIMENTO DEVEDOR  MOVIMENTO CREDOR    SALDO ATUAL  R$
-----GLOBAL (REAL+OUTRAS MOEDAS) EM REAL
1.2.3.2.1.02.03  TERRENOS/GLEBAS
400046091,54      4800631,33      0,00      404846722,87 D
1.2.3.2.1.02.09  FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS
31176,31          0,00            0,00      31176,31 D
```

Fonte: SIAFI

Insta ressaltar que, por meio da Análise Horizontal do BP, houve uma pequena evolução na conta contábil “Terrenos” nos anos de 2020, 2021 e 2022, conforme apresentado na TABELA 1 deste

relatório, em razão da realização de novas desapropriações. A evolução, em comparação entre os anos de 2020 e 2021, de 0,8%, já entre os anos de 2021 e 2022, de 3,9%. A comparação dos anos de 2021 e 2022 demonstrou um aumento moderado, de 3,9%, em relação à comparação dos anos de 2021 e 2020. Assim, alerta-se para possível surgimento de novas áreas remanescentes oriundas das desapropriações realizadas nos anos de 2022, 2021 e 2020, período avaliado, conforme o GRÁFICO 1 – Quantidade de editais de desapropriação publicados:

**GRÁFICO 1 – Quantidade de editais de desapropriação publicados**



Fonte: Elaborada pela auditoria a partir das informações disponíveis no [link VALEC - Desapropriações](#).

Observação: Não constam os editais de desapropriações de 2020 publicados, no [site](#) da Valec.

Por sua vez, a participação dos valores monetários das áreas remanescentes em relação aos valores expressos no BP, conforme demonstrado na TABELA 3 – Participação (%) das áreas remanescentes no Balanço Patrimonial:

**TABELA 3 – Participação (%) das áreas remanescentes no Balanço Patrimonial**

Áreas Remanescentes				Balanço Patrimonial		
				2022	2021	2020
Ferrovias	Área Total	Áreas (Hectares)	Valor Total (R\$)	Participação (%) de 423.736.296	Participação (%) de 407.966.196	Participação (%) de 404.877.899
FNS	516	5.461,39	43.868.032,38	10,35	10,75	-
FIOL	0	0	0	-	-	-
FICO	0	0	0	-	-	-

Fonte: Elaborado pela auditoria a partir do cruzamento das informações disponibilizadas no Projeto Carcará e BP dos exercícios 2022,2021 e 2020.

Observação1: O valor total das áreas remanescentes está atualizado até março/2021.

Observação2: Não foram fornecidas as informações da FIOL FICO.

Por outro lado, a contabilização das despesas administrativas com a manutenção das áreas remanescentes não foi apresentada em quais contas contábeis foram lançadas, apenas a informação

que se for despesa de capital é registrada na conta patrimonial da respectiva ferrovia (conta empreendimentos) ou se for despesa corrente é lançada em custeio para resultado.

Vale ressaltar, segundo a manifestação da SUGAT, que na realização de controle do custo das despesas administrativas com a manutenção das áreas remanescentes, há dificuldade de mensurar separadamente os custos relativos à fiscalização da faixa de domínio e das áreas remanescentes. Haja vista que a fiscalização das áreas remanescentes decorre de obrigação contratual estabelecida no bojo da subconcessão do trecho ferroviário, restou atribuída à então VALEC, no caso do trecho norte da FNS, a obrigação de fiscalizar a faixa de domínio ferroviária. Por esse motivo, e tendo em vista a insuficiência de pessoal do quadro de empregados, foram estruturadas contratações para viabilizar o cumprimento dessa obrigação. Por meio desses mesmos contratos é realizada a fiscalização das áreas remanescentes, as quais, em sua grande maioria são adjacentes à faixa de domínio ferroviária.

#### **II.4. Estudos de viabilidade econômica para aproveitamento e/ou destinação das áreas remanescentes**

A SUGAT ainda não realizou, por iniciativa própria, estudos de viabilidade econômica para o aproveitamento e/ou destinação das áreas remanescentes ou qualquer outro tipo de atividades com esse objetivo. Porém, já subsidiou com fornecimento de informações para o Projeto Carcará, que tinha por escopo estudo de possível potencial econômico ou destinações viáveis para essas áreas, iniciativa proposta pela Diretoria Executiva (DIREX) e executada pela Diretoria de Negócio (DINEG) na época. Atualmente, a DIMEI está realizando estudos e buscando alternativas para viabilizar a destinação de algumas áreas remanescentes.

Esta Auditoria Interna (AUDIN) procedeu a uma análise sintética do Projeto Carcará, a fim de avaliar se a sua implementação ainda é oportuna para uma das possíveis soluções da gestão das áreas remanescentes.

##### **II.4.1. Análise do Projeto Carcará**

A análise do Projeto Carcará se concentrou no Relatório Técnico Final elaborado pela equipe do projeto, que consta anexo no item V deste relatório. Esta análise foi estruturada nos itens de **objetivo**,

**estrutura, resultados e conclusão**, com o intuito de avaliar a viabilidade de retomada das tratativas com vistas à sua implementação.

Insta ressaltar que o Projeto Carcará foi deliberado pela DIREX, conforme Certidão de Deliberação da DIREX, datado de 29 de setembro de 2022, constante no autos do processo SEI nº 51402.102363/2021-20, que aprovou a iniciativa proposta pelo projeto em tela, assim, deu encaminhamento para DINEG, atual Diretoria de Mercado e Inovação (DIMEI) para providências pertinentes.

Constatou-se que a DIMEI, por meio da Superintendência de Relacionamento com o Cliente (SUREL), a área responsável pela execução do projeto, já começou a desenvolver ações relacionadas com o escopo do Projeto Carcará. Uma das ações desenvolvidas foi a elaboração do projeto de gestão imobiliária, com vistas a possível constituição de fundo imobiliário por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O presente projeto se encontra instaurado no processo SEI nº 50050.003655/2023-17, em fase de tratativas com o BNDES.

#### **II.4.1.1. Objetivo**

Com o intuito de estudar a viabilidade de possíveis destinações para as áreas remanescentes da FNS, a Diretoria Executiva da Valec deliberou que essas áreas fossem objeto de análise de mercado por meio da metodologia denominada de Funil de Inovação existente na época, na empresa, assim, a IDEIA VD-21.003, em 22 de março de 2021, foi licenciada e convertida no Projeto Carcará.

#### **II.4.1.2. Estrutura**

O Projeto Carcará foi oficialmente instituído por meio de Portaria interna da empresa (Portaria Valec nº 112 de 22 de março de 2021), sob a forma de Grupo de Trabalho Multidisciplinar (GTM), composto por membros de diversas superintendências da empresa, sendo: Superintendência de Negócio e Inovação (SUNOV), Superintendência de Estruturação de Ativos (SUEST), Superintendência de Gestão Territorial e Ambiental (SUGAT), Superintendência de Orçamento e Finanças (SUPOF) e Superintendência de Administração (SUADM), conforme a estrutura organizacional da época. Com duração de aproximadamente 12 meses.

A principal proposta do Projeto Carcará foi elaborar um estudo técnico preliminar das áreas remanescentes, de forma fundamentada com parecer jurídico e com aplicação de *benchmarking* para verificar as melhores práticas de gestão e de mercado de ativos fundiários, junto às instituições

públicas e privadas, nacionais e internacionais, para propor as melhores e possíveis destinações às áreas remanescentes.

O estudo técnico adotou o instituto da alienação de bens imóveis por meio de suas diversas espécies como a venda, a permuta, a doação, a dação em pagamento, como o principal meio legal para destinação dessas, considerando as peculiaridades de cada área a fim de optar pela melhor destinação.

#### **II.4.1.3. Resultados**

O estudo técnico do Projeto Carcará trouxe como principais resultados sobre os aspectos legais, mercadológico e estatístico, a seguir:

##### **a) Aspecto legal:**

O Parecer Jurídico nº 209/2021/PROJUR-VALEC/PRESI-VALEC, datado de 06 de julho de 2021, dispôs sobre: (I) a compatibilidade das alienações quanto à função social e à competência legal da empresa; (II) as limitações de desdobramentos das áreas, considerado as características do projeto, da área, do município de localização da área, uma vez que o fracionamento de áreas estão previstos em legislações municipais; (III) os aspectos legais do instituto da alienação realizados por empresas públicas; (IV) a destinação dos recursos oriundos de alienações, devendo atender à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange à preservação do patrimônio público; (V) o direito de retrocessão do ex-proprietário<sup>1</sup>; e (VI) a outros assuntos pertinentes no bojo do Projeto Carcará.

##### **b) Aspecto mercadológico:**

O Projeto Carcará aplicou da metodologia de *benchmarking* para observar os procedimentos e as melhores práticas de mercado e de alienação de bens imóveis realizada pela Administração Pública Federal, bem como em âmbito internacional.

Segundo o Relatório Técnico Final do Projeto Carcará, as instituições participantes foram empresas públicas federais não dependentes ou dependentes dos recursos do Tesouro Nacional, além da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), bem como instituições internacionais. Quanto a empresas e órgãos públicos, foram a INFRAERO, a Conab, o Banco do Brasil, a EMGEA e a SPU (órgão público federal) por obter a missão precípua de gerir os bens imóveis da União. Todas as instituições nacionais apresentaram aplicar o instituto da alienação na gestão de seus bens imóveis, os quais que não fazem mais parte de suas finalidades precípuas.

Além dessas instituições nacionais, o projeto também apresentou análise de empresas estatais ferroviárias nos países: Estados Unidos, China, Inglaterra, Alemanha, França e Itália. Todas utilizam a alienação de bens imóveis e, principalmente, outros tipos de exploração econômica dos bens imóveis, por exemplo, entre outras, para uso de instalação de fibra ótica, de instalação de dutovias, de desenvolvimento de propriedades com parcerias público e privada.

**c) Aspecto estatístico:**

A análise do total das áreas remanescentes da FNS foi subsidiada pela aplicação da Ciência Estatística, haja vista do grande número de dados disponibilizados pela SUGAT.

A base de dados, fornecida pela SUGAT, contém informações relativas a **657 imóveis** equivalentes a **7.573,42 hectares** localizados ao longo da FNS, nos estados de **São Paulo (SP)**, **Minas Gerais (MG)**, **Goiás (GO)**, **Tocantins (TO)** e **Maranhão (MA)**. No entanto, desse total, a equipe do Projeto Carcará excluiu da análise 141 imóveis, que eram áreas destinadas aos pátios ferroviários. Assim, a análise do projeto se restringiu a **516 imóveis**, que equivalem a **5.461,39 hectares**, conforme distribuição no GRÁFICO 3 – Distribuição de área por Estado:

**GRÁFICO 3 – Distribuição de área por Estado**



Fonte: Relatório Técnico Final do Projeto Carcará, pág. 23.

Após a definição do universo total de 516 imóveis, a equipe do Projeto Carcará criou uma metodologia por meio da estatística, sendo uma **Matriz de Prioridades**, que organizavam as áreas remanescentes em grupos a partir do atendimento de cinco critérios estabelecidos.

Os grupos estavam organizados em três categorias, sendo: o **prioritário**, o **intermediário** e o **problemático**. Os cinco critérios definidos foram: o **critério 1** (valor mínimo de venda), o **critério 2** (existência de invasão), o **critério 3** (situação fundiária e patrimonial), o **critério 4** (fração mínima de parcelamento – FMP) e o **critério 5** (contiguidade à faixa de domínio).

As áreas eram enquadradas a partir do atendimento desses critérios, caso atendessem aos cinco critérios pertenceriam ao **grupo prioritário**, caso atendessem a quatro critérios pertenceriam ao **grupo intermediário**, caso atendessem menos de quatro critérios pertenceriam ao **grupo problemático**, conforme a distribuição das áreas por grupos de prioridades disposta na TABELA 2, que apresenta um universo total de **516** de áreas remanescentes na FNS, total em hectares de **5.451,17** e o valor monetário total de **R\$ 43.868.032,38** (quarenta e três milhões, oitocentos de sessenta e oito mil, trinta e dois reais e trinta e oito centavos<sup>2</sup>).

**TABELA 2 - Distribuição das áreas por grupos de prioridades**

Análise conjunta dos Grupos				
Grupos	Total de Áreas	Percentual	Áreas (hectares)	Valor Total
Prioritário	74	14%	3716,04	R\$ 22.367.148,35
Intermediário	93	18%	876,56	R\$ 9.176.468,86
Problemático	349	68%	858,57	R\$ 12.324.415,17
<b>Total Geral</b>	<b>516</b>	<b>100%</b>	<b>5451,17</b>	<b>R\$ 43.868.032,38</b>

Fonte: Relatório Técnico Final do Projeto Carcará, pág. 27.

#### II.4.1.4. Conclusão

O objetivo proposto, portanto, pelo Projeto Carcará ainda é tempestivo à frente aos problemas das áreas remanescentes como uma das soluções possíveis, por ter fundamentação mínima quanto aos aspectos legal, mercadológico e estatístico, em razão de suas sugestões e recomendações, a fim de subsidiar a tomada de decisão da Alta Administração quanto à destinação das áreas remanescentes, tendo como principais:

- Alternativa 1: estruturar o processo de alienação das áreas remanescentes no âmbito da empresa, atendendo as seguintes recomendações:

- a. Criar meta de alienação para as áreas remanescentes no Planejamento Estratégico Institucional de 2020 – 2024;
  - b. Priorizar soluções de parceria para fins de operacionalização das alienações, visando minimizar os custos e proporcionar mais celeridade ao processo;
  - c. Caso não haja possibilidade de celebração de parceria, pode-se optar por alienar as áreas remanescente, começando pelo grupo de prioritários, que é composto por áreas que já tem manifestações de interesse para algumas para algumas delas, de forma direta ou por meio de terceirização dos serviços;
  - d. Definir diretriz para aquisição de novas áreas dos empreendimentos em andamento (FICO e FIOL) em relação ao surgimento de novas áreas remanescentes;
  - e. Outras recomendações de níveis tático e operacional.
- Alternativa 2: promover a entrega das áreas remanescentes para a SPU, atendendo as recomendações de nível operacional, previstas para a alternativa acima.
  - Alternativa 3: não adotar nenhuma providência. No entanto, tal alternativa pode ensejar riscos futuros de responsabilização dos gestores.

Vale ressaltar que as informações contidas no Projeto Carcará devem ser atualizadas e adequadas à nova estrutura organizacional da empresa, considerando o processo de incorporação empresarial, conseqüentemente houve alteração nos seus processos internos de trabalho, bem como de direcionamento estratégico.

Dessa forma, o modelo desse projeto também pode ser implementado para a gestão das áreas remanescentes dos outros empreendimentos (FIOL e FICO), haja vista dos possíveis benefícios que poderão ser proporcionados após a sua implementação sobre os aspectos econômico, ambiental, social e operacional. Os benefícios econômicos estão relacionados com a possível venda de áreas com potencial de mercado. Já os benefícios sociais estão relacionados com as áreas invadidas que serão destinadas de acordo com a dimensão e características do tipo de invasão. Quanto aos benefícios operacionais são em relações à gestão dessas áreas por meio de controles internos mais efetivos, proporcionando redução de custos e eficiência nas atividades operacionais dos processos de trabalho.

Notas:

<sup>1</sup>O entendimento sobre a definição do direito de retrocessão previsto no atual art. 519 do CC/2002: “[...] Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.”

<sup>2</sup>Segundo o Relatório Final do Projeto Carcará, os valores de avaliação monetária dos bens imóveis estão atualizados até março de 2021, haja vista que a avaliação foi realizada pela SUGAT para atender às solicitações do Projeto Carcará.

### III – OBSERVAÇÕES



#### **OBSERVAÇÃO 1 – Ausência de definição para destinação das áreas remanescentes.**

##### **Classificação: MÉDIA**

Observa-se a ausência de procedimento formal para solucionar eventos, que definam providências a serem tomadas pela alta direção quando identificadas áreas remanescentes ocupadas indevidamente.

##### **RECOMENDAÇÃO 1**

Recomenda-se uma gestão com proposição de utilização destas áreas, seja através de acordos de cessão de uso para antigos ou novos proprietários, leilões, se as áreas forem inservíveis realizar a alienação mediante avaliação do setor responsável, todos com aval do jurídico para que se encontre uma melhor forma de destinação das áreas, além da definição de qual setor é o responsável pelas adm da área.

#### **OBSERVAÇÃO 2 – Ausência de definição e integração entre as áreas participantes da gestão fundiária.**

##### **Classificação: MÉDIA**

Durante entrevista realizada com os gestores das áreas fundiárias, observou-se a ineficiência e ineficácia dos controles existentes para o gerenciamento das áreas remanescentes, em razão da desatualização das informações e da falta de integração entre as áreas.

As informações contidas nos controles apresentados não refletem a condição atual das áreas remanescentes, em razão da desatualização das mesmas.

Também carece de uma definição clara por parte da companhia, qual será a área responsável pela gestão do patrimônio decorrente das desapropriações.

## **RECOMENDAÇÃO 2**

Recomenda-se uma gestão integrada das informações que transitam entre o Jurídico, Área de Negócios e Área de Desapropriação, para elaboração de controles mais eficientes que se comuniquem entre si a fim de proporcionar uma análise estratégica para a tomada de decisão pela alta direção.

Recomenda-se também que seja normatizado no âmbito da companhia qual será a área responsável pela gestão do patrimônio decorrente das desapropriações.

## IV – CONCLUSÃO



Como conclusão, este trabalho de avaliação obteve os seguintes **resultados** sobre os aspectos analisados das áreas remanescentes:

- (I) Com relação a áreas remanescentes de desapropriação, observa-se que há justificativas para esse fato, tendo vista o que dispõe o art. 73 da Resolução nº 10/2022/DIREX sobre desapropriação. Quanto à existência de área invadidas, foram registradas invasões (tipo: edificações, cercas, plantações, e criação de animais) nos trechos da FNS e da FIOL II (151 invasões em toda extensão dos 3 lotes), nesses casos de invasão, o Jurídico tem promovido ações possessórias e tentado realizar conciliação na via judicial e a Administração da INFRA tem buscado solução com outros entes públicos (DNIT, Ministérios da Cidades, Justiça local) para mediação desses conflitos de uso irregular das áreas invadidas. Embora a situação ainda se encontre pendente, a AUDIN entende que essa questão precisa ser acompanhada;
- (II) No que diz respeito à situação fundiária das áreas remanescentes, a informação da SUGAT é de 99% dos terrenos já são de titularidade da VALEC. Há cobrança de IPTU e ITR, mas segue-se a orientação da PROJUR de não efetuar o pagamento com base na Decisão do STF (imunidade tributária recíproca prevista na CF/88).
- (III) Os riscos de impactos ambientais foram evidenciados, mas a FNS não tem contrato de acompanhamento e monitoramento, enquanto a FIOL possui contratos.
- (IV) Nos controles internos, há necessidade de atualização das informações no SIG, porém a falta de força de trabalho (evasão de pessoal) prejudica o monitoramento das áreas do terreno e, em decorrência, a atualização dos dados.
- (V) A gestão do patrimônio segue as resoluções/normas da Diretoria sobre desapropriação e legislação federal. Contudo, merecem atenção alguns procedimentos ainda sem normatização pela gerência. Quanto à ausência de definição quanto à destinação das áreas remanescentes, sugere-se gestões no sentido de viabilizar a destinação de tais imóveis, seja por meio de alienação ou outro instrumento de regularização de utilização do imóvel.

- (VI) Quanto à contabilização dos registros contábeis das áreas remanescentes, constatou-se que as áreas remanescentes estão contabilizadas na conta contábil “Terrenos” a partir dos valores pagos pelas desapropriações, sem qualquer tipo de desafetação ou desmembramento em lotes das áreas não aproveitadas para a atividade ferroviária. Esses registros contábeis estão contabilizados de acordo com o CPC 27, que dispõe sobre regras contábeis para o ativo imobilizado, e o MCASP. Também se constatou que há dificuldade de se controlar as despesas administrativas de manutenção das áreas remanescentes, de forma segredada, em razão do contrato de fiscalização da faixa de domínio e das áreas remanescentes decorre de obrigação contratual do contrato de subconcessão.
- (VII) Em relação aos estudos de viabilidade econômica para aproveitamento e/ou destinação das áreas remanescentes, constatou-se a existência de um estudo de viabilidade econômica, denominado de Projeto Carcará, elaborado pela DINEG, atual DIMEI, para aproveitamento e/ou destinação das áreas remanescente da FNS, bem como a existência do projeto de gestão imobiliária. Esta AUDIN realizou uma análise do referido projeto quanto a sua possível aplicabilidade frente aos problemas das áreas remanescentes como possível solução para o aproveitamento e/ou destinação dessas áreas, o qual ainda é tempestivo, mas com a devida atualização e adequação em relação ao contexto da empresa, bem como o seu direcionamento estratégico.

Brasília, 18 de maio de 2023.

**SERGIO AKUTAGAWA**  
Auditor Chefe

## **V – ANEXO: Relatório Técnico Final do Projeto Carcará**