



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DAF

**RELATORIA:** Diretoria Amaral Filho - DAF

**TERMO:** Voto à Diretoria Colegiada

**NÚMERO:** 5/2025

**OBJETO:** Proposta de celebração de Termo Aditivo ao Contrato de concessão referente ao Edital nº 03/2013, entre a ANTT e a Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., para promover a adoção dos Parâmetros de Desempenho de Pavimento nos termos da Instrução Normativa nº 34 de 14 de novembro de 2024.

**ORIGEM:** Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

**PROCESSO (S):** 50500.015345/2025-61

**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00127/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31693019),

**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

---

**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de celebração de Termo Aditivo ao [Contrato de Concessão oriundo do Edital nº 003/2013](#), celebrado com a Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., com a finalidade de promover a adoção dos Parâmetros de Desempenho de Pavimento previstos na [Instrução Normativa nº 34, de 14 de novembro de 2024](#).

**2. DOS FATOS**

2.1. Em 26/03/2025, o Ofício nº 7.422/2025 (SEI nº 30834456) foi encaminhado pela Concessionária Rota do Oeste S.A. à Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), tratando do Processo SEI nº 50500.009942/2025-57, que aborda a realização da 1ª Revisão Quinquenal da Concessionária Rota do Oeste S.A. e a publicação da Instrução Normativa nº 34, de 14/11/2024, a qual estabelece os Parâmetros de Desempenho de Pavimento a serem adotados nos contratos de concessão rodoviária, mediante adesão ao Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR) ou mediante termo aditivo resultante de revisão quinquenal, bem como na modelagem dos novos contratos sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

2.2. A Concessionária, em continuidade à 1ª Revisão Quinquenal, reiterou seu posicionamento de adesão aos parâmetros apresentados na IN nº 34/2024 e, em atendimento ao Ofício nº 6.333/2025/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 30054845), apresentou proposta de alteração dos Parâmetros da Frente de Recuperação e Manutenção de Pavimento que compõe o item 3.1.1 do PER ("Anexo I"), a ser considerada no Termo Aditivo.

2.3. A primeira minuta de Termo Aditivo elaborada pela SUROD (SEI nº 30691888) foi submetida à apreciação da Concessionária, conforme o Ofício SEI nº 9692/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT, de 28/03/2025 (SEI nº 30788504).

2.4. No curso da instrução, foram apresentadas e iteradas minutas de Termo Aditivo e de Extrato, acompanhadas de manifestações técnicas e de comunicações com a Concessionária, resultando na consolidação da versão final da minuta do Termo Aditivo e dos correspondentes instrumentos acessórios.

2.5. Instada a se manifestar sobre a matéria, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) exarou o Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00127/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31693019), o qual atestou a regularidade jurídica da minuta de Termo Aditivo proposta.

2.6. A versão consolidada da minuta do Termo Aditivo (SEI nº 34873710) foi encaminhada por meio do Ofício SEI nº 31806/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 34890785), de 02/09/2025, à concessionária, com solicitação de manifestação de concordância quanto ao seu conteúdo.

2.7. Na mesma data (02/09/2025), em atendimento ao art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa nº 12/2022, o Superintendente assinou o Relatório à Diretoria SEI nº 449/2025 (SEI nº 35274716), encaminhando à Diretoria a proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 003/2013, nos termos da minuta acostada aos autos (SEI nº 34873710).

2.8. Em 03/09/2025, o Chefe de Gabinete do Diretor-Geral encaminhou os autos à Secretaria-Geral para inclusão do processo na pauta de sorteio (Despacho – SEI nº 35323754). Em 04/09/2025, os autos foram distribuídos a esta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição (SEI nº 35372574).

2.9. Em 05/09/2025, a Concessionária, por meio do Processo SEI nº 50500.045568/2025-53 e da Carta Ofício CRO-8.127/2025 (SEI nº 35410014), apresentou resposta ao Ofício SEI nº 31806/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 34890785), manifestando concordância com os trâmites processuais necessários à formalização do referido instrumento e apresentando considerações sobre a minuta do Termo Aditivo.

2.10. Em 24/09/2025, por meio do Despacho (SEI nº 35743124), a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária complementou a instrução do processo informando que analisou e acolheu as considerações apresentadas pela Concessionária (Carta Ofício CRO-8.127/2025 – SEI nº 35410014), e destacando que por se tratarem de ajustes de natureza técnica e redacional que não alteram a essência contratual do instrumento, permanecem inalteradas as demais disposições, e encaminhou nova minuta do Termo Aditivo (SEI nº 35742626).

2.11. São os fatos. Passa-se à análise.

**3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. A matéria vem à apreciação desta Diretoria para aprovação de Termo Aditivo que se propõe a alterar o Contrato de Concessão referente ao Edital nº 003/2013, celebrado com a Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., com a finalidade de promover a adoção dos Parâmetros de Desempenho de Pavimento previstos na Instrução Normativa ANTT nº 34, de 14 de novembro de 2024.

3.2. Conforme expõe a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), por meio do Relatório à Diretoria SEI nº 449/2025 (SEI nº 35274716), trata-se de aprimoramento contratual de forma a mitigar riscos e preservar a segurança jurídica:

15. Ao longo do tempo, o acompanhamento dos contratos de concessão celebrados permitiu às áreas técnicas da ANTT alcançar a maturidade no desenvolvimento de soluções que mitigam os riscos de percalços que geram óbices ao regular curso de pactos celebrados.

16. A Minuta de Termo Aditivo nº 34873710 (SEI nº 34873710), insere-se nas tratativas da Revisão Quinquenal nº 08/2025 e busca promover a atualização dos parâmetros de desempenho de pavimento previstos no Contrato de Concessão nº 003/2013. A proposta tem como fundamento a Instrução Normativa nº 34/2024, que estabeleceu novos critérios técnicos aplicáveis às concessões rodoviárias, de modo a alinhar contratos mais antigos às práticas regulatórias recentes.

17. Do ponto de vista processual, verifica-se que a minuta foi elaborada após o cancelamento de versões anteriores em razão de ajustes materiais e formais, sendo esta a redação mais recente e consolidada. Houve regular participação da concessionária, que apresentou manifestações e documentos de suporte, incluindo PER

revisado, planilhas comparativas e declaração de veracidade, o que confere maior robustez ao processo e demonstra que foram observados os princípios do contraditório e da transparéncia administrativa.

**18. Quanto ao mérito,** a minuta contempla parâmetros técnicos atualizados, como limites de irregularidade longitudinal, deflexão admissível e índices de atrito, além da previsão de metodologias modernas de medição. Também prevé cláusula resolutiva, pela qual a não adesão da concessionária ao Regulamento das Concessões Rodoviárias implicará o retorno aos parâmetros originais do contrato, o que contribui para a preservação da segurança jurídica. Ademais, foi incluída previsão de tratamento dos impactos econômico-financeiros na forma da Resolução nº 5.950/2021, o que possibilita a adequada análise de eventual necessidade de recomposição do equilíbrio contratual.

**19.** Nessa linha, a minuta em questão parece compatibilizar a modernização das exigências técnicas de desempenho com a manutenção da estabilidade contratual, oferecendo mecanismos de transição que evitam rupturas ou inseguranças excessivas. Trata-se, portanto, de proposta que atende ao comando da Deliberação nº 25/2025 da Diretoria Colegiada e que se mostra consistente sob os aspectos jurídico e técnico, sem afastar a necessidade de acompanhamento posterior quanto aos seus efeitos na execução do contrato.

(Grifos Nossos).

**3.3.** A Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), por meio do Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), considerou a minuta juridicamente regular, com recomendações de aprimoramento (eliminação de duplicidades, previsão expressa de reequilíbrio também no cenário de reversão aos parâmetros originais e inclusão de cláusula específica de penalidades):

**43.** Diante do exposto, esta Procuradoria Federal junto à ANTT manifesta-se pela **regularidade jurídica** da minuta de Termo Aditivo (SEI nº 31082454) ao Contrato de Concessão decorrente do Edital nº 003/2013, ora submetida à apreciação, a ser celebrado com a Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., **observadas as recomendações expostas ao longo deste Parecer**.

**44.** Dessa forma, sendo **referencial** a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

**3.4.** A SUROD, na Nota Técnica SEI nº 9024/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 35268812), destacou as recomendações de aprimoramentos propostos pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT):

**5.** A análise do processo evidencia que a alteração contratual se limita à incorporação dos parâmetros de desempenho de pavimento previstos na Instrução Normativa nº 34/2024, por meio de termo aditivo inserido no contexto da revisão quinquenal. Trata-se, portanto, de ajustes técnicos voltados à modernização dos critérios de qualidade aplicáveis ao pavimento, sem alteração substancial do objeto da concessão.

**6.** No processo da Nova Rota do Oeste, a Procuradoria Federal junto à ANTT emitiu o Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), de 26/04/2025, reconhecendo a juridicidade da minuta apresentada, ainda que com recomendações de aprimoramento. Entre os pontos destacados, o parecer ressaltou a necessidade de evitar **duplicidades redacionais**, de prever expressamente o tratamento do equilíbrio econômico-financeiro também na hipótese de aplicação da condição resolutiva e de conferir maior clareza ao regime de penalidades. Ademais, enfatizou a natureza bifásica do procedimento instituído pela IN nº 34/2024, no qual há inicialmente a incorporação dos parâmetros por meio do aditivo, seguida da adesão formal ao Regulamento das Concessões Rodoviárias como condição de consolidação definitiva.

**7.** Ao avaliar o conteúdo da Minuta de Termo Aditivo nº 34873710 (SEI nº 34873710), de 01/09/2025, observa-se estrutura adotada contempla cláusula resolutiva vinculada à adesão ao RCR, previsão de tratamento do equilíbrio econômico-financeiro conforme a [Resolução nº 5.950/2021](#) e delimitação do objeto à atualização dos parâmetros técnicos.

(Grifos Nossos).

**3.5.** A mesma Nota Técnica analisa o cumprimento dos requisitos para o aditamento contratual, em atenção ao parecer da PF-ANTT:

**14.** Em sede do Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), de 26/04/2025, a Procuradoria Federal junto à ANTT manifestou expressamente a regularidade da minuta de Termo Aditivo nº 31082454 (SEI nº 31082454), que foi utilizado como parâmetro para a elaboração da Minuta de Termo Aditivo nº 34873710 (SEI nº 34873710), de 27/08/2025.

**15.** Insta ressaltar que a leitura comparada entre o Parecer Referencial e a Minuta de Termo Aditivo nº 34873710 (SEI nº 34873710), de 27/08/2025 permite identificar pontos de convergência e de divergência quanto às recomendações da Procuradoria.

**16.** De um lado, observa-se que várias sugestões da PF-ANTT foram efetivamente absorvidas na redação final. A minuta incorporou a lógica bifásica da Instrução Normativa nº 34/2024, com previsão de cláusula resolutiva determinando que, em caso de não adesão ao Regulamento das Concessões Rodoviárias, os parâmetros de pavimento retornariam aos originais do contrato e do PER.

**17.** Também foi atendida a recomendação de prever tratamento explícito do equilíbrio econômico-financeiro, tanto no cenário de adesão ao RCR quanto na hipótese de reversão dos parâmetros, estabelecendo que os efeitos financeiros temporários seriam compensados em revisão ordinária subsequente. Com isso, a minuta avançou no sentido de corrigir a lacuna apontada no parecer quanto à proteção da equação contratual em todas as hipóteses.

**18.** Por outro lado, alguns pontos não foram acolhidos. O parecer referencial havia sugerido a eliminação de dispositivos redundantes e a consolidação de previsões semelhantes em uma única cláusula, para evitar duplicidades. Embora a Minuta consolidada no Termo Aditivo nº 34794149 (SEI nº 34794149), de 27/08/2025 esteja mais clara, ainda manteve redações que retomam conteúdos próximos em diferentes cláusulas, em especial nas disposições que tratam do equilíbrio econômico-financeiro e da condição resolutiva. Outro aspecto em que a minuta não seguiu a recomendação foi a ausência de cláusula específica sobre penalidades.

**19.** A decisão de não incluir a cláusula específica sobre penalidades, ainda que mencionada no Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), de 26/04/2025, pode ser tecnicamente justificada a partir de três aspectos principais: a suficiência do regime sancionatório já vigente, a natureza restrita do objeto do termo aditivo e a necessidade de evitar redundâncias contratuais que comprometam a clareza do instrumento.

**20.** Em primeiro lugar, defende-se que tanto o contrato de concessão quanto a regulamentação setorial já dispõem de um regime robusto de penalidades aplicáveis às hipóteses de descumprimento das obrigações contratuais, incluindo aquelas relacionadas à manutenção e recuperação de pavimento. Tais penalidades encontram-se previstas na matriz sancionatória do contrato e nos normativos que disciplinam a atuação da ANTT, de forma que sua repetição no termo aditivo não traria ganho adicional, mas apenas replicaria disposições já plenamente exigíveis.

**21.** Em segundo lugar, esta área técnica destaca que o objeto do termo aditivo limita-se à incorporação dos novos parâmetros de desempenho de pavimento estabelecidos pela Instrução Normativa nº 34/2024. Trata-se de ajuste técnico e pontual, sem modificação do regime geral de execução contratual. Inserir disposições punitivas específicas neste contexto poderia ampliar indevidamente o escopo do aditivo, deslocando-o de sua função principal, que é apenas atualizar as condições técnicas de monitoramento e avaliação do pavimento.

**22.** Por fim, a inclusão de cláusula redundante sobre penalidades poderia gerar riscos de interpretações conflitantes ou de sobreposição com as disposições originais do contrato. Defende-se que eventuais sanções decorrentes do descumprimento das novas obrigações, caso aconteçam, sejam aplicadas com base no regime já existente, evitando-se a proliferação de dispositivos paralelos que comprometam a coerência interna do contrato.

**23.** Dessa forma, defende-se que a ausência de cláusula específica de penalidades no termo aditivo não representa fragilidade jurídica, mas sim uma opção técnica e regulatória adequada, que preserva a clareza do instrumento, respeita os limites do objeto da alteração contratual e mantém íntegro o regime sancionatório originalmente estabelecido, plenamente aplicável às novas obrigações ora incorporadas.

(Grifos Nossos).

**3.6.** Finalmente conclui a Superintendência competente, por meio do Relatório à Diretoria SEI nº 449/2025 (SEI nº 35274716):

**20.** A Nota Técnica SEI nº 9024/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 35268812) analisou o conteúdo das sugestões tecidas pela PF-ANTT no âmbito do Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35212532), de 26/04/2025 ao feito. O documento ressaltou que tanto no processo atiente à Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., aplicado como parâmetro, quanto no da Eco050 Concessionária de Rodovias S.A., a alteração contratual limita-se à incorporação dos parâmetros de desempenho de pavimento da Instrução Normativa nº 34/2024, sem ampliação do objeto da concessão.

21. A Procuradoria, no parecer referencial, havia considerado a minuta juridicamente regular, embora com recomendações de aprimoramento, como a eliminação de duplicidades redacionais, a previsão expressa de reequilíbrio econômico-financeiro também no cenário de reversão aos parâmetros originais e a inclusão de cláusula específica de penalidades. A análise técnica destacou que a Minuta de Termo Aditivo nº 34873710 (SEI nº 34873710) incorporou os pontos essenciais, em especial a cláusula resolutiva e a previsão de reequilíbrio econômico-financeiro em todas as hipóteses, mas deixou de absorver integralmente outras sugestões, como a supressão de dispositivos repetitivos e a inserção de cláusula de penalidades, tecnicamente justificadas.
22. A Nota Técnica defendeu ainda que a ausência de cláusula punitiva não compromete a juridicidade do instrumento, pois o regime sancionatório já está previsto no contrato e nos normativos da Agência, de modo que a repetição poderia ser apenas repetitiva. Também argumentou que a limitação do objeto do aditivo a aspectos técnicos recomenda manter o foco na atualização dos parâmetros de pavimento.
23. Em conclusão, a área técnica afirmou que a Minuta de Termo Aditivo nº 34873710 (SEI nº 34873710) atende às diretrizes do Parecer Referencial. Dessa forma, a minuta foi consolidada novamente, e recepcionou a numeração definitiva, conforme minuta de Termo Aditivo (SEI nº 34873710), de 01/09/2025.
24. Ressalte-se que houve regular instrução processual, com análise técnica Nota Técnica nº 9024/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 35268812), de 02/09/2025, manifestação da concessionária anuência conteúdo do Termo.

(Grifos Nossos).

3.7. Ressalta-se, ainda, o Despacho (SEI nº 35743124), por meio do qual a SUROD informou ter analisado e acolhido as considerações apresentadas pela Concessionária (Carta Ofício CRO-8.127/2025 — SEI nº 35410014), por se tratarem de ajustes de natureza técnica e redacional que não alteram a essência contratual, encaminhando a esta DAF a nova Minuta de Termo Aditivo (SEI nº 35742626).

3.8. Diante do exposto, verifica-se a regularidade da instrução, com motivação adequada, análise técnica e jurídica e anuência da Concessionária Nova Rota do Oeste S.A. Assim, recomendando-se a aprovação da celebração do Termo Aditivo ao [Contrato de Concessão oriundo do Edital nº 003/2013](#), no termos da minuta de Termo Aditivo (SEI nº 36110871), acostada aos autos.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas constantes dos autos, VOTO por aprovar a celebração do Termo Aditivo ao [Contrato de Concessão referente ao Edital nº 003/2013](#), entre a ANTT e a Concessionária Nova Rota do Oeste S.A., para incorporar ao contrato os Parâmetros de Desempenho de Pavimento previstos na [Instrução Normativa nº 34, de 14 de novembro de 2024](#), nos termos das minutas de Termo Aditivo (SEI nº 36110871), de Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 36110944), e de Deliberação (SEI nº 36111021), acostadas aos autos.

Brasília, [na data da assinatura eletrônica].

JOSÉ AIRES AMARAL FILHO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por JOSE AIRES AMARAL FILHO, Diretor, em 06/10/2025, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 36110781 e o código CRC B1E81E95.

Referência: Processo nº 50500.015345/2025-61

SEI nº 36110781

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br)