



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG

RELATORIA: DIRETORIA-GERAL - DG

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 095/2021

OBJETO: Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO: 50500.041224/2020-61

PROPOSIÇÃO PF-ANTT: PARECER n. 00361/2021/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de proposta da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD para celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021, firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária Ecovias do Araguaia S/A, que tem por objeto a exploração das Rodovias BR-153/414/080/TO/GO, com o objetivo de promover alteração nas subcláusulas 7.11 e 7.11.2, no que tange às exigências de apresentação de certificado de inspeção de projetos a serem desenvolvidos visando ao cumprimento das obrigações contratuais relativas a obras e serviços previstos no escopo contratual.

2. DOS FATOS

2.1. Por meio das correspondências ECS-GAC-020-2021, de 09 de agosto de 2021 (SEI nº 7665711), e ECS-GAC-032-2021, de 10 de setembro de 2021 (SEI nº 8089981), o Grupo Ecorodovias S/A apresentou requerimento de anuência prévia da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT para prosseguir com a contratação de Organismo de Inspeção Acreditada - OIA pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Tipo C, em detrimento de OIA do Tipo A, para certificação e inspeção dos anteprojetos ou projetos executivos para as obras previstas no Programa de Exploração da Rodovia - PER do Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021, especificamente aquelas obras de edificação cujo prazo de execução está previsto para o 1º ano de concessão.

2.2. Cabe ressaltar que, de acordo com o item 7 do Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021, referente às Rodovias BR-153/414/080/TO/GO, a Concessionária Ecovias do Araguaia S/A somente poderia apresentar certificado de inspeção acreditada emitido por OIA com qualificação do Tipo A.

2.3. Após as primeiras análises realizadas pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD e pela Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF-ANTT, incluídas comunicações internas e com o Grupo Ecorodovias S/A, a Gerência de Engenharia e Meio Ambiente de Rodovias - GEENG emitiu o PARECER Nº 20/2021/GEENG/SUROD/DIR, de 22 de setembro de 2021 (SEI nº 8132595), concluindo que não vislumbra impedimentos para contratação de OIA do Tipo C pela Ecovias do Araguaia S/A, contudo, mantendo o entendimento de que a Concessionária deverá certificar projetos de engenharia através de OIA do Tipo A, caso não ocorra alteração da versão original do Contrato do Edital de Concessão nº 01/2021.

2.4. Com isso, foi elaborada minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021 (SEI nº 8205099), e a SUROD apresentou o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 517/2021, de 23 de setembro de 2021 (SEI nº 8204511), propondo à Diretoria Colegiada a aprovação do referido Termo, tendo, no entanto, promovido, conforme DESPACHO SUROD8205185, de 23 de setembro de 2021, o encaminhamento paralelo dos autos à PF-ANTT, para análise jurídica conclusiva.

2.5. Em que pese a pendência de análise jurídica, os autos foram incluídos em sorteio realizado pela Secretaria-Geral - SEGER em 23 de setembro de 2021, tendo sido distribuídos à Diretoria-Geral - DG para análise e proposição de aprovação, cabendo destacar que a PF-ANTT emitiu a COTA n. 07531/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 27 de setembro de 2021 (SEI nº 8245194), nos seguintes termos:

"(...)

3. Sabendo-se que a redação desses contratos, e toda a sua estruturação e modelagem da concessão, são fruto de atuação da Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON, somado ao fato de tratar-se de edital recente e contrato de concessão sequer assinado, parece-nos prudente - senão imprescindível - ouvi-la antes de nos posicionarmos em definitivo.

"..."

2.6. Dessa forma, a Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON foi consultada a respeito da proposta da SUROD, permanecendo os autos pendentes de análise pela DG

dada a ausência de instrução completa.

2.7. Somente por meio do DESPACHO GREG 459625, de 18 de outubro de 2021, houve posicionamento da SUCON, por intermédio da Gerência de Estruturação Regulatória - GREG, manifestando concordância com a proposta da SUOD, e retornando o processo à PF-ANTT, para conclusão da análise.

2.8. Conforme artigo 50, § 1º, do Regimento Interno da ANTT, aprovado pela Resolução nº 5.888, de 12 de maio de 2020, os processos devem ser encaminhados para distribuição devidamente instruídos pelas unidades organizacionais, o que inclui, dentre outros documentos, os Pareceres da PF-ANTT, quando a matéria exigir, situação que demonstrou a ausência de completa instrução processual nos presentes autos, posto que a própria SUOD demandou a manifestação da área jurídica.

2.9. Nesse sentido, considerando o permissivo insculpido no artigo 55, inciso III, também do Regimento Interno, a DG solicitou o cancelamento de distribuição dos presentes autos, a fim de que todas as análises necessárias, de ordens técnica e jurídica, fossem concluídas, de modo que o assunto foi levado à pauta da 68ª Reunião Deliberativa Eletrônica - RDE, realizada de 25 a 29 de novembro de 2021, para aprovação do pedido de cancelamento de distribuição pela Diretoria Colegiada.

2.10. Não obstante, a SUOD elaborou novos documentos, assim compreendidos o RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 586, de 28 de outubro de 2021 (SEI 8610136), a minuta de Deliberação (SEI nº8610265) e a minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021 (SEI nº8610286), dada a conclusão da análise jurídica pela PF-ANTT, consubstanciada no PARECER n. 00361/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 25 de outubro de 2021 (SEI nº 8590549).

2.11. Com isso, a DG manifestou desistência do pedido de cancelamento de distribuição, posto que verificou que os presentes autos estavam agora em condições de apreciação da matéria pela Diretoria Colegiada.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. No período entre a solicitação de cancelamento de distribuição formulada pela Diretoria-Geral - DG e a conclusão das análises técnica e jurídica, houve grande movimentação dos autos, sendo necessário primeiramente destacar a edição, pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUOD, da Portaria nº 378, de 21 de outubro de 2021 (SEI nº8497368), publicada no Diário Oficial da União - DOU de 26 de outubro de 2021 (SEI nº8593002), que disciplina a solicitação, a apresentação e a apreciação de certificado de inspeção acreditada de projetos executivos.

3.2. Além disso, vale mencionar a manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF-ANTT, nos termos do PARECER n. 00361/2021/PF-ANTT/PGF/AGU, de 25 de outubro de 2021 (SEI nº 8590549):

"(...)

Análise jurídica

13. De início, como de praxe, é preciso fazer a ressalva no sentido de que nossa manifestação deve cingir-se aos aspectos jurídicos que envolvem a pretensão de aditamento do contrato de concessão recentemente firmado com a concessionária Ecovias do Araguaia S.A., vencedora do leilão de outorga das BR-153/414/080/TO/GO (Edital nº 01/2021).

14. Se de regra esses são os limites de atuação da Procuradoria, com ainda maior razão o serão na presente análise, na medida em que as alterações contratuais buscadas se fundamentam em questões eminentemente técnicas acerca da (des)necessidade/(in)conveniência de que anteprojetos apresentados pela concessionária devam ser certificados e da dispensabilidade de que o organismo de inspeção acreditada seja do Tipo A.

15. Não nos é dado, assim, por em dúvida o que o atesta a SUOD. É exclusivamente seu o juízo de avaliação sobre ser ou não prescindível a exigência de qualificação das certificadoras como Tipo A, assim como é seu o juízo acerca da suposta desnecessidade ou desarrazoabilidade em se demandar certificação de mero anteprojetos.

16. Não obstante, é sim nosso papel fazer dois apontamentos, sabendo-se tratar de contrato de concessão recém assinado: (i) é de se refletir se tal alteração, nesse momento, não configuraria afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório a que a Agência deve obediência e (ii) há de se aferir a repercussão dessa alteração no equilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, na medida em que desoneram a concessionária de obrigações mais onerosas/custosas originalmente impostas.

17. Não duvidamos da natureza mutável dos contratos de concessão que, de longo prazo, se sujeitarão invariavelmente a alterações de modo a adequá-lo à nova realidade, a novas demandas e necessidades. No entanto, é preciso levar em conta que muito recentemente a ANTT submeteu a processo de controle e participação social minuta de contrato em que constavam aquelas exigências; defendeu junto ao Tribunal de Contas da União ser a certificação, naqueles moldes, necessária ao fim proposto, e efetivamente fez publicar edital acompanhado de minuta de contrato prevendo como condição à aceitação de anteprojetos e projetos executivos apresentados pela concessionária a sua certificação por organismo de inspeção acreditada do Tipo A.

18. Parece-nos, então, de extrema importância que a Diretoria Colegiada da ANTT, a quem compete deliberar pela celebração do aditivo, promova a ponderação entre a necessidade de adequação do contrato às questões práticas postas pela SUOD e a imprescindibilidade de respeito às regras do certame (recentemente publicado), em relação às quais todos os licitantes estavam vinculados e com base nelas fizeram suas ofertas. De toda sorte, tal apreciação, de cotejo entre os princípios, há ser feita de forma criteriosa pela Diretoria, tendo em vista que, de toda sorte, a esta Procuradoria não seria possível afirmar, categoricamente, do ponto de vista estritamente jurídico, a possibilidade de se firmar aditivo como pretendido.

19. De outra banda, é fato que a modificação almejada acaba por eximir a concessionária de obrigações a que originalmente se obrigou: deixar de apresentar certificação em se tratando de mero anteprojetos e poderá lançar mão de organismo de inspeção acreditada do Tipo C, supostamente em maior número no mercado e, por isso, com custo de contratação, em tese, reduzido. Tal desoneração faz com que o contrato se revele desequilibrado, fazendo com que seja necessário promover o seu reequilíbrio.

(...)

21. Dessa forma, em sendo a concessionária de fato isentada de obrigações, deve a SUROD apurar o montante e a forma a ser reequilibrado o contrato.

Da minuta de aditivo

22. Feitas essas ressalvas, que merecem ser de conhecimento e enfrentamento pela Diretoria Colegiada da autarquia, cabe-nos analisar a adequação formal da minuta de aditivo ao que se pretende modificar no contrato de concessão. A minuta proposta (SEI 8205099) pretende, assim, alterar o contrato para dele retirar a exigência de certificação de anteprojeto e de organismo de inspeção acreditada do Tipo A, no seguinte sentido: (...)

23. Ocorre que, a prevalecer a prescindibilidade da exigência de certificação de anteprojeto, conforme motivado pela SUROD, haverá a necessidade de alterar também, e em especial, o disposto na subcláusula 7.11.3, para quem "[a] entrega do certificado de inspeção, na forma do item 7.11, é requisito para o recebimento do anteprojeto ou projeto executivo pela ANTT."

24. Sendo assim, a minuta de aditivo proposta merecerá ser ajustada para que a expressão "anteprojeto" seja excluída da subcláusula 7.11.3.

Conclusão

25. Diante do exposto, destacados os alertas promovidos que merecem ser levados a debate na Diretoria Colegiada da Casa, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação do ponto de vista formal, da minuta do aditivo a Contrato de Concessão Edital nº 01/2021, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas neste parecer, em especial àquelas estabelecidas nos parágrafos 21 e 24 acima, ressalvado o juízo técnico e de mérito da Administração, que escapam à nossa análise.

(...)"

3.3. Conforme RELATÓRIO À DIRETORIA SEI Nº 586, de 28 de outubro de 2021 (SEI nº 8610136), a SUROD informou que a Concessionária Ecovias do Araguaia S/A propôs a alteração das subcláusulas 7.11 e 7.11.2 do Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021, valendo ressaltar que a subcláusula 7.11.3 também teve proposta de alteração, porém, orientada pela PF-ANTT, de modo que a síntese das mudanças é a seguinte:

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
7.11 A Concessionária deverá, conforme regulamentação específica da ANTT, apresentar certificado de inspeção de <u>anteprojetos ou projetos executivos, emitido por organismo de inspeção acreditado pela Coordenação Geral de Acreditação (CGCRE) do INMETRO para o escopo de Inspeção de Projetos de Rodovias.</u>	7.11 A Concessionária deverá, conforme regulamentação específica da ANTT, apresentar certificado de inspeção de projetos executivos emitido por organismo de inspeção acreditado pelo INMETRO para o escopo de inspeção de Projetos de Rodovias.
7.11.2 O organismo de inspeção contratado pela Concessionária deve ser qualificado <u>como tipo A (avaliação de terceira parte)</u> , na forma do Regulamento para Inspeção Acreditada de Empreendimentos de Infraestrutura do INMETRO.	7.11.2 O organismo de inspeção contratado pela Concessionária deve ser qualificado na forma do Regulamento para inspeção Acreditada de Empreendimentos de Infraestrutura do INMETRO.
7.11.3 A entrega do certificado de inspeção, na forma do item 7.11, é requisito para o recebimento do <u>anteprojeto ou projeto executivo pela ANTT.</u>	7.11.3 A entrega do certificado de inspeção, na forma do item 7.11, é requisito para o recebimento do projeto executivo pela ANTT.

3.4. Do supracitado RELATÓRIO À DIRETORIA, destaca-se o que segue:

"(...)

2. PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

(...)

7. Do exposto, entendemos como oportuno e conveniente a alteração proposta pela Concessionária indicada para o subitem 7.11.2, que permite a inspeção acreditada e certificação de projetos por OIAs do Tipo A ou C, pois entendemos que as alterações não prejudicam a qualidade dos projetos elaborados pela Concessionária ou a efetividade dos processos internos de análise de projetos desta Gerência.

8. Também consideramos pertinente a alteração proposta para o subitem 7.11 e 7.11.3, delimitando a inspeção acreditada e certificação apenas para projetos executivos.

9. Vale destacar que a Portaria SUROD nº 13/2021 foi revogada pela Portaria SUROD nº 378/2021, que adotou no regulamento da Superintendência o entendimento e alterações propostas no presente.

10. Dessa forma, os autos foram remetidos à Procuradoria Federal junto à ANTT - PF-ANTT, que emitiu o Parecer nº 00361/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 8590549), de 26/10/2021, onde a Procuradoria concluiu acerca da aprovação a celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 001/2021 (...).

11. No tocante às recomendações, conforme exposto no Despacho GEENG SEI nº 8611454, transcrito parcialmente abaixo, temos que as alterações pretendidas não alteram o escopo, encargos, matriz de risco e custos contratuais, e neste sentido, o Contrato de Concessão do Edital nº 001/2021 permanece com o seu equilíbrio-econômico financeiro assegurado: (...)

12. Por fim, a GEENG em atendimento a recomendação contida no parágrafo 24, apresentou no Despacho GEENG SEI nº 8611454o texto revisado da alteração do Contrato de Concessão do Edital nº 001/2021, considerando que a subcláusula 7.11.3 do contrato menciona a figura do anteprojeto, e neste sentido, se faz necessário a supressão na redação, conforme visto a seguir: (...)

3. CONCLUSÃO

13. Diante do exposto, para o caso em tela, entendemos não haver óbice do ponto de vista técnico à proposta da Concessionária Ecovias do Araguaia para a contratação de OIA do Tipo C para certificação e inspeção de projetos de obras previstas no PER, desde que alterado previamente o Contrato do Edital de Concessão nº 01/2021.

(...)"

3.5. Nesses termos, a SUROD apresentou minuta de Deliberação (SEI nº 8610265), destinada a aprovar a celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021, cuja minuta foi igualmente elaborada pela área técnica (SEI nº 8610286).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, VOTO por aprovar a celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 01/2021, firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária Ecovias do Araguaia S/A, consoante minuta de Deliberação ora apresentada (SEI nº 8633768), nos termos da minuta elaborada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD (SEI nº 8610286).

RAFAEL VITALE
Diretor-Geral

À **Secretaria Geral**, para prosseguimento

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Assessor(a)



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL VITALE RODRIGUES, Diretor Geral**, em 08/11/2021, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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, informando o código verificador **8633756** e o código CRC **1B049D05**.

Referência: Processo nº 50500.041224/2020-61

SEI nº 8633756

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br