



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 9/2024

OBJETO: 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 03/2021 - Autorização de Início de Obra - Certificado de Inspeção de Projeto Executivo de Obra - Regra de Transição.

ORIGEM: SUROD

PROCESSO (S): 50500.320594/2023-12

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Parecer nº 00295/2023/PF-ANTT/PGF/AGU; Despacho de Aprovação n. 19700/2023/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

Trata-se da proposta de Minuta do 7º TERMO ADITIVO ao [Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021](#), a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. (CCR RioSP), com vistas a estabelecer situação excepcional em que será permitida a autorização de início de obra após a entrega do projeto executivo sem o certificado de inspeção, em exceção à regra estipulada na subcláusula 7.11.1 do [Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021](#), para as obras da frente de ampliação de capacidade e melhorias do item 3.2 do Programa de Exploração da Rodovia - PER, previstas para serem executadas até o 5º ano de concessão.

2. DOS FATOS

A marcha processual levada a efeito nestes autos foi exposta com exatidão no RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 673/2023 (SEI 20969221), nos seguintes termos, em síntese:

O Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2021 (BR-116/101/RJ/SP), foi celebrado em 28/01/2022.

O Ofício Circular SEI nº 2067/2023/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 19603121), encaminhado em 25/09/2023, facultou à Concessionária a realização de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão correspondente. Este aditivo tem por finalidade estabelecer regra de transição, visando possibilitar, em um período reduzido durante o qual se concentram uma grande quantidade de obras (entre o 3º e o 5º ano de concessão), que após a apresentação do projeto executivo sem o certificado de inspeção, seja autorizado o início completo da obra. Contudo, tal autorização está condicionada à apresentação do projeto executivo com o certificado de inspeção antes da conclusão da obra, de forma semelhante a previsão contida no art. 18 da [Instrução Normativa ANTT nº 19/2023](#), para as obras que integram a Fase de Trabalhos Iniciais do PER.

Em 03/10/2023, a Concessionária CCR RioSP, protocolou a Carta RS-ADC -1402/2023 (SEI nº 19287244) e seu respectivo anexo (SEI nº 19287248), na qual foi demonstrado o interesse em realizar o Termo Aditivo ao [Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021](#). Por oportuno, foram feitas sugestões de texto para serem considerados no Termo Aditivo.

O Parecer nº 26/2023/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR (SEI nº 19619803) aborda, em seu conteúdo, a avaliação e verificação dos aspectos relacionados à motivação e mérito contratual, alteração e Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, e a Revisão e Reequilíbrio Econômico-Financeiro da Tarifa Básica de Pedágio - TBP. E concluiu pela admissibilidade, viabilidade técnica e contratual, recomendando regra temporária de autorização de início de obra, com apresentação do certificado de inspeção do projeto executivo *a posteriori* ao início da obra. Bem como, que a proposta vai a favor da prestação de serviço adequada e da modicidade tarifária, e atende aos princípios da Administração Pública, como da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e indisponibilidade do interesse público (art. 37, *caput*, da [Constituição Federal/1988](#); art. 20, II, "b", da [Lei nº 10.233/2001](#); art. 2º da [Lei nº 9.784/1999](#); art. 2º, II, "b" do [Decreto nº 4.130/2002](#)).

Através do Ofício nº 34561/2023/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 19673596), de 24/10/2023, a Concessionária CCR RioSP recebeu a Minuta de Termo Aditivo (SEI nº 19672229) para sua ciência e concordância.

A Carta RS-ADC 1520/2023 (SEI nº 19831082), juntamente com a Declaração de Veracidade (SEI nº 19831086), ambos de 26/10/2023, apresentaram a anuência da Concessionária à proposta da Minuta do 7º Termo Aditivo.

A Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT, motivada pelo Despacho COGIP (SEI nº 19935858), exauriu o Parecer nº 00295/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 20680308), no qual a alteração contratual foi reconhecida jurídica, formal e materialmente como possível. Contudo, a PF/ANTT sugeriu a redação das cláusulas primeira e segunda da minuta de Termo Aditivo, a saber:

CLÁUSULA PRIMEIRA

DO OBJETO

1.1. O presente TERMO ADITIVO tem por objeto estabelecer situação excepcional em que será permitida a autorização de início de obra após a entrega do projeto executivo sem o certificado de inspeção, em exceção à regra estipulada na subcláusula 7.11.1 do Contrato de Concessão, para as obras previstas para serem executadas até o 5º ano de concessão.

1.2. As partes reconhecem que as alterações decorrentes do presente Termo Aditivo não implicam qualquer desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

CLÁUSULA SEGUNDA

DAS NOVAS DISPOSIÇÕES NO CONTRATO DE CONCESSÃO

2.1 A subcláusula 7.11.1 do Contrato de Concessão passa a vigorar com a seguinte redação:

7.11.1 A entrega do certificado de inspeção, na forma da subcláusula 7.11, é requisito para o recebimento do projeto executivo pela ANTT, nos termos da Cláusula 9, exceto nos casos em que a Concessionária comprovar que, para as obras previstas para serem executadas até o 5º ano de concessão, apesar de haver contratado Organismo de Inspeção Acreditado pelo INMETRO, tempo e modo devidos, não conseguiu, por motivos alheios à sua vontade, o certificado de inspeção do projeto executivo em prazo compatível com o cronograma da respectiva obra previsto no PER.

7.11.1.1. Na excepcionalidade prevista na subcláusula 7.11.1, a ANTT poderá autorizar o início da obra sem o certificado de inspeção e, no mesmo ato, deverá determinar à Concessionária um novo prazo para apresentação do certificado, correspondente ao tempo necessário para tanto, sendo o termo final desse prazo obrigatoriamente anterior à data-limite de entrega da obra prevista no PER.

7.11.1.2 A não apresentação do certificado de inspeção no prazo determinado pela ANTT poderá ensejar a aplicação de penalidade, na forma prevista no Contrato de Concessão.

7.11.1.3 O recebimento da obra ficará condicionado à apresentação do certificado de inspeção.

O [Contrato de Concessão](#) possui peculiaridade ressaltada pela PF/ANTT, nos seguintes termos:

43. Este específico Contrato de Concessão possui um anexo que estipula regras próprias para determinado trecho da rodovia, denominado "Trecho Viúva Graça". Trata-se do "Anexo 15", cujas disposições, de acordo com a subcláusula 1.2.2 do Contrato de Concessão, prevalecerão sobre o contrato, em caso de divergência:

"1.2 Interpretação (...) 1.2.2 No caso de divergência entre o Contrato e os Anexos, prevalecerá o disposto no Contrato, com exceção dos termos, condições e prazos de operação e conservação do Trecho Viúva Graça dispostos no Anexo 15, que prevalecerão, exclusivamente, no que se aplica ao Trecho Viúva Graça." (apud SEI nº 20680308)

44. Em vista desta peculiaridade, caso seja intenção da Administração que as novas disposições contratuais, previstas na minuta do presente Termo Aditivo, alcancem também o Anexo 15 (sobre o que não há qualquer definição nos autos), recomenda-se a inserção, na minuta do Sétimo Termo Aditivo sob análise, de cláusula com a seguinte redação:

"2.2 A subcláusula 3.7.1.1 do Anexo 15 ao Contrato de Concessão passa a vigorar com a seguinte redação: 3.7.1.1. A apresentação do certificado de inspeção é condição para análise pela ANTT, aplicando-se o disposto nas cláusulas 7 e 9 do Contrato de Concessão." (apud SEI nº 20680308)

Ainda em sede do Parecer nº 00295/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 20680308), a PF/ANTT realizou recomendação acerca de normas procedimentais, a saber:

45. Por fim, ressalta-se que a Gerência de Engenharia Rodoviária, na NOTA TÉCNICA SEI Nº 2726/2023/GECON/SUROD/DIR/ANTT (SEI 16710147), citada Parecer exarado nos presentes autos, estipulou requisitos a serem levados em conta pela fiscalização dos contratos para a autorização excepcional de início de obras sem a inspeção acreditada de Projetos Executivos. Resumidamente, seriam eles: (i) anteprojeto elaborado, apresentado e aceito pela ANTT; (ii) projeto executivo elaborado e apresentado à ANTT; (iii) justificativa técnica plausível, elaborada pela Concessionária e aceita pela ANTT, que evidencie que a não autorização antecipada de caráter excepcional inviabilizará a execução da obra no prazo estabelecido no PER; (iv) declaração formal, emitida pela Concessionária e apresentada à ANTT, de assunção da responsabilidade de custo adicional por necessidade de ajuste ou refazimento da obra; e (v) declaração formal, emitida pela Concessionária e apresentada à ANTT, de assunção de todos os riscos e de que não solicitará qualquer tipo de pleito de reequilíbrio econômico-financeiro em função da autorização da obra em caráter excepcional.

46. Por se tratarem, tais requisitos, de normas de natureza eminentemente procedimental, não se justificariam suas inclusões na minuta do presente Termo Aditivo. Porém, para esta Procuradoria parece prudente que eles continuem sendo analisados e exigidos pela fiscalização dos contratos, para a autorização excepcional do início das obras nos casos concretos apresentados, o que desde já se recomenda.

Por conseguinte, foi juntada nova Minuta de Termo Aditivo aos autos (SEI nº 20780451) com vistas, unicamente, para atender as sugestões da Procuradoria Federal junto à ANTT.

Por fim, a Minuta de Termo Aditivo (SEI nº 20780451), foi submetida à Concessionária CCR RioSP, nos termos do Ofício SEI nº 40843/2023/COGIP/GEGER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 20783244), de 12/12/2023, sendo que a Concessionária encaminhou sua concordância em relação às cláusulas, conforme Carta RS-ADC 1712/2023 (SEI nº 20866594), juntamente com a Declaração de Veracidade (SEI nº 20866598), ambas de 14/12/2023.

Por fim, após restar acostado aos autos o citado RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 673/2023, nos termos da exigência regimental, o presente processo foi distribuído para esta Diretoria em 28 de dezembro de 2023, mediante regular sorteio, conforme registrado na Certidão de Distribuição REDIR-SEGER 21118683.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

Segundo dissertado pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD, a possibilidade de flexibilização quanto a apresentação do certificado de inspeção visa mitigar o atraso do início das obras obrigatórias, com vistas à economicidade e eficiência do serviço público, evitando retrabalho nas análises de pedidos emergenciais de início de obra, conseqüentemente, evita prejuízos aos usuários da rodovia devido ao atraso com execução de obras.

Como é sabido, não é de interesse público, tampouco existe vantajosidade à Administração Pública e ao parceiro privado (concessionária), que o mecanismo da inspeção e certificação acreditada represente um "gargalo" no processo ou um caminho crítico no cronograma de execução dos investimentos do contrato de concessão.

A análise das cláusulas do 7º Termo Aditivo foram analisados pelo Parecer nº 26/2023/COGIP/GEGER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 19619803), de 24/10/2023, onde é apontado pela SUROD que a CCR RioSP será responsável por todas as intervenções necessárias para atendimento da proposta apresentada, não cabendo qualquer reequilíbrio econômico-financeiro da Tarifa Básica de Pedágio - TBP para o cumprimento das condições aqui estabelecidas.

Vale destacar que a condição para apresentação do projeto executivo com certificado de inspeção depois do início e previamente a conclusão da obra, não alteram no âmbito do [Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021](#):

- o escopo e objeto da concessão;
- a matriz de risco e encargos;
- a prestação do serviço concedido;
- os custos, os prazos, a qualidade das obras e serviços;
- e a equação econômico-financeira.

A presente proposta vai a favor da prestação de serviço adequada (art. 6º da Lei nº 8.987/1995) e da modicidade tarifária (§1º, art. 6º, Lei nº 8.987/1995), bem como atende aos princípios da Administração Pública, como da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e indisponibilidade do interesse público (art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988; art. 20, II, "b", da Lei nº 10.233/2001; art. 2º da Lei nº 9.784/1999; art. 2º, II, "b" do Decreto nº 4.130/2002).

Ademais, após análise técnica pormenorizada e fortemente subsidiada por evidências, dados e informações que compõem os autos do presente processo, a superintendência se manifestou pelo deferimento do pleito e pela viabilidade técnica e contratual da proposta de inclusão de regra temporária de autorização de início de obra com apresentação do certificado de inspeção do projeto executivo *a posteriori*, sendo conveniente, oportuno, vantajoso e de interesse público a alteração dessa obrigação, via Termo Aditivo, sem necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do investimento.

A PF/ANTT, elaborou o Parecer nº 00295/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 20680308), de 04/12/2023, e Despacho de Aprovação nº 19700/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 20680506), de 05/12/2023, que concluiu:

47. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT manifesta-se pela regularidade jurídica da minuta do Sétimo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2021, desde que atendidas as recomendações dos parágrafos 41, 42, 44 e 46 deste parecer.

A minuta de Termo Aditivo foi submetida à Concessionária, nos termos do Ofício SEI nº 40843/2023/COGIP/GEGER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 20783244), de 12/12/2023, a qual encaminhou sua concordância em relação às cláusulas, conforme Carta RS-ADC 1712/2023 (SEI nº 20866594), juntamente com a Declaração de Veracidade (SEI nº 20866598), ambas de 14/12/2023.

A DGS realizou diligência à SUROD visando esclarecer a motivação pela não adesão ao item 44 do Parecer nº 00295/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 20680308), bem como dirimir a dúvida com relação a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 14.133/2021, neste período de transição legislativa, mediante o DESPACHO DGS (SEI 21609135). No que tange os pontos levantados, a superintendência expôs seus argumentos no DESPACHO SUROD (SEI 21726583):

No que concerne ao item 44 do Parecer nº 00295/2023/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 20680308), esclarecemos à Concessionária CCR RioSp, através do Ofício nº 40843/2023/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 20783244), de 12/12/2023, que a situação excepcional objeto do 7º Termo Aditivo não abrange as obrigações pactuadas no Anexo 15 do [Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021](#). Isto pois, o Anexo 15 trata do Trecho Viúva Graça, trecho de operação provisória, que não tem correlação com as obras da frente de ampliação de capacidade e melhorias do item 3.2 do [Programa de Exploração da Rodovia - PER](#), previstas para serem executadas até o 5º ano de concessão, objeto do presente aditivo contratual.

Sobre a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 14.133/2021, a Gerência de Gestão de Investimentos Rodoviários - GEGIR, no âmbito do Processo nº 50500.028011/2024-77, solicitou consulta jurídica acerca do tema para a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres - PF/ANTT, através do Despacho COGIP (SEI nº 21605017), de 26/01/2024. Embora a PF/ANTT não tenha, até o presente momento, consolidado a orientação jurídica acerca da forma de publicação dos novos aditivos contratuais firmados sob a égide da Lei nº 8.666/93, manifestou sobre o assunto em sede do Parecer nº 00016/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 21720287), de 02/02/2024, em Processo diverso, qual seja, Processo nº 50500.025699/2024-33.

Diante do exposto, e considerando as manifestações técnicas e jurídicas citadas, cujos argumentos ora são adotados e passam a integrar este ato, nos termos do artigo 50, inciso I, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, entendo presentes os requisitos para que se aprove a celebração do 7º termo aditivo ao Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021, entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. (CCR RioSP), com o objetivo de estabelecer situação excepcional em que será permitida a autorização de início de obra após a entrega do projeto executivo sem o certificado de inspeção, em exceção à regra estipulada na subcláusula 7.11.1 do Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021, para as obras da frente de ampliação de capacidade e melhorias do item 3.2 do Programa de Exploração da Rodovia - PER, previstas para serem executadas até o 5º ano de concessão.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da celebração do 7º termo aditivo ao Contrato do Edital de Concessão nº 03/2021, entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. (CCR RioSP), nos termos da **Minuta de Deliberação DGS** (SEI 21745604) e, em sua decorrência, da **Minuta de Termo Aditivo DGS** (SEI 21745648) e **Minuta de Extrato de Termo Aditivo** (SEI 21745682).

Brasília, 14 de fevereiro de 2024.

(assinado eletronicamente)
GUILHERME THEO SAMPAIO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 14/02/2024, às 16:39, 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, informando o código verificador **21577340** e o código CRC **28C17824**.