



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES
VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO A DIRETORIA

NÚMERO: 159/2025

OBJETO: PROPOSTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO CELEBRADO COM A AUTOPISTA FLUMINENSE S.A PARA PROMOVER A ADOÇÃO DOS PARÂMETROS OPERACIONAIS DA 5ª ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS (PROCROFE)

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50500.029514/2025-41

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER REFERENCIAL n. 00006/2025/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - PELA APROVAÇÃO

EMENTA

PROPOSTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO DO EDITAL Nº 004/2007, A SER CELEBRADO ENTRE A ANTT E A CONCESSIONÁRIA AUTOPISTA FLUMINENSE S/A. NECESSIDADE DE PROMOVER A ADOÇÃO DOS PARÂMETROS OPERACIONAIS DA 5ª ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS (PROCROFE). RELATOR ENCAMINHA À VOTAÇÃO, PELA APROVAÇÃO.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se da proposta de celebração de Termo Aditivo ao [Contrato do Edital de Concessão nº 004/2007](#), a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária Autopista Fluminense S/A, que tem como objeto a alteração do Programa de Exploração da Rodovia, anexo ao referido contrato, a fim de promover a adoção dos parâmetros operacionais da 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE)

2. DOS FATOS

2.1. Por meio do Ofício Circular nº 694/2025/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 30099662), constante no bojo do processo 50500.010120/2025-19, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) abriu prazo para que as Concessionárias interessadas apresentassem pleito formal visando à modernização dos parâmetros operacionais relativos ao tempo de atendimento médico de emergência e ao socorro mecânico previstos no PER. O objetivo foi harmonizá-los ao modelo atualmente adotado nos contratos da 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE, observando-se os princípios da isonomia, da atualidade do serviço público concedido e da eficiência regulatória. Para tanto, determinou-se que o processo fosse instruído de forma apartada, com documentação organizada e detalhada, tomando-se como referência, para fins de padronização, o [Contrato do Edital de Concessão nº 02/2024 – "Rota dos Cristais"](#).

2.2. Nesse contexto, a Concessionária Autopista Fluminense, por meio da Carta AF/REG/25060203 (SEI nº 32770365) de 02/06/2025, manifestou interesse na readequação dos parâmetros de desempenho do atendimento médico de ambulância Tipo C e dos atendimentos mecânicos de guincho leve e pesado, requerendo a alteração dos itens 6.7.2.1.1 e 6.7.2.1.2 do PER Base, em conformidade com os parâmetros de desempenho e prazos de atendimento estabelecidos no Contrato da "Rota dos Cristais".

2.3. Diante dessa manifestação, a SUROD elaborou uma minuta de Termo Aditivo (SEI nº 35394614) e a submeteu à apreciação da Concessionária, conforme o Ofício nº 33968/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 35394941).

2.4. Recepcionado o Ofício, a Concessionária respondeu por meio da Carta AF/REG/25091001 (SEI nº 35531039), de 10/09/2025, apresentando manifestação favorável à celebração do Termo Aditivo proposto, nos termos da minuta apresentada.

2.5. Instada a se manifestar sobre a matéria no âmbito do contrato da Concessionária Nova Rota do Oeste (Processo nº 50500.009942/2025-57), a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) exarou o Parecer Referencial nº 00006/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35488773), concluindo pela juridicidade da minuta e reconhecendo o aditivo como instrumento adequado para a formalização da alteração de tais parâmetros operacionais. Ao emitir uma manifestação referencial, a PF-ANTT deixou claro que os futuros aditivos contratuais que guardassem relação inequívoca e direta com a abordagem realizada no referido Parecer poderiam, a partir daquele momento, ser dispensados de nova submissão àquela Procuradoria Federal, desde que a SUROD atestasse que a situação concreta se amolda aos termos desse opinativo.

2.6. Assim, considerando que manifestação emitida como parecer referencial pode ser aplicada a outros contratos em situação análoga, a SUROD adotou no processo em questão a orientação jurídica constante da manifestação da PF-ANTT supracitada.

2.7. Tratando-se de manifestação referencial, os futuros aditivos contratuais que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, ser dispensados de nova submissão a esta Procuradoria Federal, desde que a SUROD ateste que a situação concreta se amolda aos termos deste opinativo

2.8. Em 20/09/2025, a SUROD finalizou a análise do pleito por meio da Nota Técnica nº 9292/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 35488808), concluindo pela aplicabilidade, por analogia, do Parecer Referencial nº 00006/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35488773), de 26/04/2025, constante do Processo nº 50500.009942/2025-57, ao caso em exame. Tal entendimento está em consonância com o objeto descrito no Item I desta Nota Técnica, sendo plenamente aplicável à minuta de Termo Aditivo (SEI nº 35486037) proposta para o [Contrato do Edital de Concessão nº 004/2007](#), por tratar de tema análogo.

2.9. No mesmo dia 20/09/2025, em atendimento o art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente Substituto assinou o Relatório à Diretoria SEI nº 463/2025 (SEI nº 35486380), encaminhando para apreciação da Diretoria a proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 004/2007, nos termos da Minuta de Termo Aditivo acostada aos autos (SEI nº 35486037).

2.10. Também seguiram com o Relatório supracitado as minutas de Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 35486164) e de Deliberação (SEI nº 35486286), bem como o Despacho de Instrução (SEI nº 35488921), por meio do qual é informado que "o processo reúne as condições previstas no § 1º do art. 39 do Regimento Interno, que o torna apto para ser sorteado entre os Diretores".

2.11. Em 22/09/2025, o Chefe de Gabinete do Diretor-Geral encaminhou os autos à Secretaria-Geral para inclusão do processo na pauta de sorteio, conforme consta no Despacho (SEI nº 35815227).

2.12. Por fim, os autos foram distribuídos a esta Diretoria no mesmo dia 22/09/2025, conforme consta na Certidão de Distribuição constante dos autos (SEI nº 35848018).

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A matéria foi analisada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD em cumprimento ao disposto no Art. 32, inciso XII do Regimento Interno da ANTT, conforme a [Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022](#).

Da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária

Art. 32. À Superintendência de Infraestrutura Rodoviária compete:

(...)

XII - elaborar e submeter à Diretoria Colegiada as propostas de alterações dos contratos de concessão rodoviária e de reajuste e revisão; (Redação dada pela [Resolução 6017/2023/DG/ANTT/MT](#))

3.2. A matéria vem à apreciação desta Diretoria com vistas a alterar os Parâmetros Operacionais do [Programa de Exploração da Rodovia \(PER\)](#), anexo ao [Contrato do Edital de Concessão nº 004/2007](#), a fim de adotar os Parâmetros Operacionais de 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE).

3.3. A inclusão do objeto no Termo Aditivo é fundamental para manter a consistência e legalidade do contrato original. Ao definir claramente um objeto, delimita-se, de comum acordo, o que será modificado no PER, assim as partes envolvidas têm uma compreensão precisa do propósito e das cláusulas adicionais acordadas.

3.4. A delimitação do objeto evita ambiguidades e garante que as alterações ou acréscimos no Programa de Exploração da Rodovia - PER sejam, objetivamente, identificados e aplicados.

3.5. Considerando, ainda, que tais parâmetros representam o padrão atual adotado pela ANTT de forma linear nos contratos de concessão mais recentes, a análise técnica pela SUROD pôde ser simplificada, não havendo sido identificadas eventuais peculiaridades ou circunstâncias excepcionais que pudessem obstar sua aplicação a esta concessão específica, além do que, o fato de a própria concessionária ter manifestado interesse na modernização sugere sua capacidade técnica e operacional para implementação dos novos parâmetros.

3.6. A alteração contratual expõe as modificações a serem realizadas no texto do PER e, consequentemente, a redação que passará a vigorar. No caso em apreço, os itens **6.7.2.1.1** e **6.7.2.1.2** do [Programa de Exploração da Rodovia - PER](#) passam a vigorar com nova redação, a fim de adequá-los aos Parâmetros Operacionais adotados na 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE).

3.7. Vale ressaltar que não é necessário apurar valores financeiros, tendo em vista que os encargos, riscos, quantidades, prazos e custos aos Parâmetros Operacionais do PER serão mantidos e continuarão sob responsabilidade da CONCESSIONÁRIA.

3.8. A cláusula da vigência e publicação delimita o momento em que o Termo Aditivo passa a ter eficácia plena e, desta forma, está apto a produzir efeitos. A publicação adequada do Termo Aditivo proporciona transparência e acessibilidade às alterações acordadas.

3.9. Após consulta jurídica à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF/ANTT) realizada no bojo do Processo nº 50500.028011/2024-77, acerca da aplicabilidade na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, [Lei nº 14.133/21](#), aos Contratos de Concessão, conforme orientação, a SUROD alterou a cláusula de *vigência e publicação* para atender a nova condição de eficácia.

3.10. No seu Parecer Referencial nº 0006/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35488773), proferido em 16/05/2025, a PF/ANTT apresentou a análise jurídica da minuta, nos seguintes termos:

(...)

18. Pois bem. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

19. Nesse contexto, parece sim adequada a elaboração de manifestação jurídica referencial que oriente a Administração e confira segurança jurídica à sua atuação. Tal manifestação dispensaria a análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, a menos que sobrevenha dúvida jurídica específica, oportunidade em que esta Procuradoria sempre poderá ser chamada a se manifestar.

20. Sugerimos, assim, a adoção da presente manifestação jurídica como referencial para processos semelhantes, condicionada à expressa declaração da área técnica de que o caso concreto se enquadra nos parâmetros estabelecidos neste documento.

2.2. Da revisão quinquenal

21. A alteração contratual ora em questão decorre da aprovação da 1ª Revisão Quinquenal do Contrato de Concessão referente ao Edital nº 003/2013 que, além dos parâmetros de atendimento operacionais objeto destes autos, promoveu inclusão de obrigação de executar novas obras e modificação de parâmetros de desempenho de pavimento.

22. É sabido que a revisão quinquenal constitui mecanismo contratual que permite à Agência Reguladora promover ajustes periódicos nas obrigações da Concessionária, adequando-as à evolução das técnicas e metodologias relacionadas à prestação do serviço concedido. Como destacado no Parecer nº 00022/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (mencionado na Nota Técnica COFOR), a atualização tecnológica e metodológica constitui função precípua do instrumento revisional, a permitir que contratos mais antigos possam se beneficiar dos aprimoramentos desenvolvidos pela Agência ao longo do programa de concessões.

23. Neste mesmo Parecer, esta Procuradoria Federal havia ponderado acerca da importância de uma padronização dos parâmetros de atendimento operacionais, a partir do pressuposto de que tais novos parâmetros e exigências representavam um aprimoramento metodológico baseado no aprendizado acumulado pela Agência na gestão de concessões, que refletiriam um maior alinhamento às necessidades operacionais mais atuais e à eficiência regulatória.

24. É o que se faz agora: incorporação dos parâmetros operacionais mais modernos, adotados pela ANTT nos contratos de 5ª etapas do PROCROFE, o que representa justamente o tipo de modernização contratual que as revisões quinquenais visam proporcionar.

3.11. Neste sentido, A PF/ANTT opinou pela regularidade jurídica da minuta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão analisada no âmbito do Processo nº 50500.009942/2025-57. Ressaltou, ainda, que, por se tratar de manifestação referencial, futuros aditivos contratuais que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem exposta poderão ser dispensados de nova submissão à Procuradoria Federal, desde que a SUROD ateste a conformidade da situação concreta com os termos opinados no referido processo.

3.12. Dessa forma, verifica-se que a minuta de Termo Aditivo ora proposta apresenta similaridade com aquela examinada no Parecer Referencial nº 0006/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35488773), cuja cópia encontra-se anexada ao presente processo, além de contar com a concordância da Concessionária Autopista Fluminense S/A.

3.13. Assim, considerando que a proposta está devidamente motivada e analisada pela SUROD, contando com respaldo legal, contratual e regulamentar, além de ter sido aceita pela Concessionária Autopista Fluminense, proponho a celebração da proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 004/2007 nos termos da minuta acostada aos autos (SEI nº 36891997).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas no processo, VOTO por aprovar a proposta de Termo Aditivo ao [Contrato do Edital de Concessão nº 004/2007](#), a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária Autopista

Fluminense S/A, que tem como objeto a alteração do Programa de Exploração da Rodovia, anexo ao referido contrato, a fim de promover a adoção dos parâmetros operacionais da 5ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), nos termos das minutas de Termo Aditivo (SEI nº 36891997), de Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 36892014) e de Deliberação (SEI nº 36891972) acostadas aos autos.

Brasília, 28 de outubro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, **Diretor**, em 28/10/2025, às 17:23, 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 **36891964** e o código CRC **231B3547**.

Referência: Processo nº 50500.029514/2025-41

SEI nº 36891964

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

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