AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 74/2026

OBJETO: PROPOSTA DE APLICAÇÃO PROPORCIONAL NO TEMPO DO FATOR D (DESCONTO DE REEQUILÍBRIO) NO CONTRATO DE CONCESSÃO DA ECOVIAS ARAGUAIA

ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)

PROCESSO (S): 50500.032921/2025-35

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: PARECER REFERENCIAL Nº 00001/2026/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - PELA APROVAÇÃO

EMENTA

PROPOSTA DE CELEBRAÇÃO DO 10º TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO DO EDITAL Nº 001/2021, CELEBRADO COM A ECOVIAS DO ARAGUAIA S.A. PADRONIZAÇÃO DA METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO DESCONTO DE REEQUILÍBRIO – FATOR D, MEDIANTE INCORPORAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE TEMPORAL (Mi/12) PARA OBRAS OBRIGATÓRIAS CUJA CONCLUSÃO INTEGRAL SEJA COMPROVADA NO ANO-CONCESSÃO SUBSEQUENTE AO PREVISTO. ALTERAÇÃO DOS ITENS 2.4 E 2.6 E DAS NOTAS DAS TABELAS II E III DO ANEXO 5. MINUTA-PADRÃO APLICÁVEL A DEZOITO CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA FEDERAL. PARECER REFERENCIAL PF-ANTT Nº 00001/2026: REGULARIDADE JURÍDICA. VIABILIDADE DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL ANTERIOR À ALTERAÇÃO DO RCR-3. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À ISONOMIA. ESCLARECIMENTO, PELA SUROD, DOS APONTAMENTOS DO DIRETOR ALEX AZEVEDO (VOTO DAA 4/2025 E OFÍCIO Nº 45012/2025)/DAA-ANTT. IMPACTO TARIFÁRIO SIMULADO. ANUÊNCIA DA CONCESSIONÁRIA. EFEITOS PROSPECTIVOS. RELATOR ENCAMINHA À VOTAÇÃO, PELA APROVAÇÃO.

1. **DO OBJETO**

1.1. Trata-se da proposta de celebração do 10º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 001/2021, firmado entre a União, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Terrestres, e a Ecovias do Araguaia S.A., com a finalidade de alterar o texto dos itens 2.4 e 2.6 e incluir nova nota nas Tabelas II e III do Anexo 5 do Contrato, a fim de padronizar a metodologia de apuração do Desconto de Reequilíbrio – Fator D das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço e Melhorias do Programa de Exploração da Rodovia (PER).

1.2. A alteração consiste em permitir que, no ano-concessão subsequente ao previsto para a conclusão de uma obra obrigatória (ano t+1), o percentual do Fator D seja ajustado proporcionalmente ao número de meses em que a obrigação permaneceu inadimplida, mediante aplicação do fator redutor Mi/12, desde que comprovada a conclusão integral da obra dentro do respectivo ano-concessão.

2. **DOS FATOS**

2.1. O Fator D é o mecanismo contratual de Desconto de Reequilíbrio que visa a desonerar os usuários do Sistema Rodoviário nos casos de descumprimento dos Parâmetros de Desempenho da Frente de Recuperação e Manutenção e de inexecução ou atraso das obras e serviços das Frentes de Ampliação de Capacidade, Melhorias e Manutenção de Nível de Serviço e de Serviços Operacionais. Seu cálculo tem periodicidade anual e, nos contratos vigentes, aplica-se pelo ano completo, ainda que a obra seja concluída em prazo inferior a doze meses no exercício seguinte ao previsto.

2.2. A discussão sobre a padronização do mecanismo antecede o presente processo. No âmbito do Processo SEI nº 50500.146591/2024-83, a Nota Técnica SEI nº 3988/2024 (SEI nº 23557202) consolidou o entendimento quanto à aplicação parcial do Fator D, considerando a parcela de execução física no período avaliado. Em março de 2025, por meio do Despacho SUROD (SEI nº 30063185), foi solicitada a análise de proposta de aplicação proporcional do Fator D no último ano de execução das obras, no Processo nº 50500.010154/2025-11.

2.3. A proposta foi examinada pelas Notas Técnicas SEI nº 2183/2025 e nº 4501/2025, ambas da COGIP/GEGIR/SUROD. A segunda, de junho de 2025, concluiu pela necessidade de padronizar os procedimentos de apuração do Fator D por meio de Termo Aditivo, de modo que todos os contratos adotem a mesma metodologia, identificou dezoito concessões aptas – entre as quais a Ecovias do Araguaia – e apresentou minuta-padrão de Termo Aditivo baseada no modelo de contrato da 5ª Etapa do PROCROFE.

2.4. O presente Processo nº 50500.032921/2025-35 foi instaurado para formalizar o aditivo com a Ecovias do Araguaia. Em 26/06/2025, o Ofício SEI nº 23692/2025 (SEI nº 33315873) encaminhou à Concessionária a minuta (SEI nº 33314232). A Concessionária manifestou concordância com os fundamentos da proposta pela Carta ECA-GAC-1254-2025 (SEI nº 33945809), sugerindo aguardar a evolução das discussões regulatórias, e, após reiteração pelo Ofício SEI nº 25725/2025 (SEI nº 33716577), anuiu à minuta pelas Cartas ECA-GAC-1931-2025 (SEI nº 36243525) e ECA-GAC-0041-2026 (SEI nº 38411783).

2.5. Em agosto de 2025, a Procuradoria Federal junto à ANTT emitiu o Parecer Referencial nº 00011/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 35570508), a propósito das minutas de aditivos da Nova Rota do Oeste (Edital nº 003/2013), concluindo pela regularidade jurídica da proporcionalidade temporal do Fator D, com recomendações quanto à cláusula de vigência e à submissão à Diretoria Colegiada.

2.6. No Processo nº 50500.033122/2025-86, relativo ao 3º Termo Aditivo da Concessionária da Rodovia BR-262/MG (Edital nº 003/2024), o Diretor Alex Azevedo apresentou o Voto DAA 4/2025 (SEI nº 36693425), aprovando o aditivo e determinando à SUROD o estabelecimento de protocolo padronizado de validação da conclusão integral das obrigações das Tabelas II e III, a atualização do Manual de Fiscalização de Rodovias Concedidas e a elaboração de proposta de ajuste do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR). Em dezembro de 2025, por meio do Ofício SEI nº 45012/2025/DAA-ANTT (SEI nº 37586189), os autos foram restituídos à SUROD para complementação da instrução, com exigência de manifestações técnicas da GEFOP, da SUCON e da GEGEF, de análise de segurança jurídica regulatória e de projeção de impacto tarifário. Informou-se, ainda, o sobrestamento cautelar dos processos já distribuídos, abrangendo os dezoito contratos identificados como aptos, o que motivou a suspensão do presente processo.

2.7. Para atender às diligências, a SUROD consolidou, na Nota Informativa SEI nº 202/2026/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR (SEI nº 39464471), as manifestações da GEFOP, da GEGEF, da GERER e da SUCON, e justificou cada cláusula da minuta-padrão de Termo Aditivo (SEI nº 41839386). Em seguida, os autos foram encaminhados à PF-ANTT (Despacho SUROD, SEI nº 42070516), com pedido de novo parecer referencial.

2.8. A PF-ANTT emitiu o Parecer Referencial nº 00001/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 44667608), no qual conclui pela regularidade jurídica da minuta-padrão, apta a ser submetida à Diretoria Colegiada, e responde aos questionamentos do Ofício nº 45012/2025.

2.9. Retomada a instrução neste processo, foram elaboradas a Minuta de Termo Aditivo SEI nº 44665301 e o Ofício SEI nº 28622/2026 (SEI nº 43735681), solicitando nova anuência da Concessionária. Posteriormente, a SUROD encaminhou a Minuta SEI nº 44999877, pelo Ofício SEI nº 35969/2026 (SEI nº 45000043), alterando a subcláusula 2.3 de modo que a mudança produza efeitos nas apurações do Fator D subsequentes à entrada em vigor do Termo Aditivo, e não à sua assinatura.

2.10. A Concessionária apresentou a Carta ECA-GED-1724-2026 (SEI nº 45240073), concordando com o prosseguimento da proposta e ressalvando que o mesmo racional foi discutido em relação ao Acréscimo de Reequilíbrio – Fator A, que propôs tratar em processo próprio. Após alinhamentos com a equipe técnica, formalizou, pela

Carta ECA-GED-1940-2026 (SEI nº 46093853), o aceite integral à Minuta SEI nº 44999877, com solicitação de prosseguimento. A Minuta final (SEI nº 46106809) contém apenas ajustes formais e a numeração definitiva do instrumento, sem alteração de conteúdo.

2.11. Em 05/10/2026, a SUROD assinou o Relatório à Diretoria SEI nº 453/2026 (SEI nº 46107312), encaminhando a proposta de Termo Aditivo e a Minuta de Deliberação (SEI nº 46107290) à apreciação da Diretoria Colegiada, acompanhados da Minuta de Extrato (SEI nº 46106878).

2.12. Por fim, os autos foram distribuídos a esta Diretoria, conforme Certidão de Distribuição (SEI nº 46377672).

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

3. **DA ANÁLISE PROCESSUAL**

3.1. Apresentam-se, a seguir, as referências contratuais e normativas consideradas na presente análise.

3.2. A competência da SUROD para propor alterações de contratos de concessão rodoviária à Diretoria Colegiada decorre do art. 32, inciso XII, do Regimento Interno da ANTT (Resolução nº 5.976/2022, com a redação dada pela Resolução nº 6.017/2023), e a competência desta Diretoria para autorizar o aditamento decorre do art. 11, inciso XIV, do mesmo Regimento. No plano normativo, o art. 102 da Resolução ANTT nº 6.032/2023 (RCR-3) estabelece a periodicidade anual do cálculo do Desconto de Reequilíbrio, determina, em seu § 2º, que os percentuais previstos no contrato sejam multiplicados pelos percentuais inexecutados das obrigações e prevê, no § 3º, que a apuração ocorra a partir do término do prazo estipulado no contrato.

3.3. A alteração proposta incide sobre as notas das Tabelas II e III do Anexo 5, nos seguintes termos, conforme a Nota Informativa SEI nº 202/2026.

> (2), (3), (4) e (5) Os percentuais relativos aos indicadores deverão ser multiplicados pelo percentual de inexecução da obra aprovado pela ANTT, apurado em relação ao percentual previsto para o respectivo ano de análise (ano t), para fins de cálculo do Desconto. Quando aplicável, esse percentual poderá ser ajustado proporcionalmente ao número de meses em que a obrigação permaneceu inadimplida (Mi/12) no ano subsequente ao último ano de execução da obra (ano t+1), desde que seja comprovada a conclusão integral da obra dentro do respectivo ano-concessão.

3.4. Como esclarece o Parecer Referencial nº 00001/2026, a minuta-padrão incorpora, ainda, o novo subitem 2.4.3-A, segundo o qual a apuração da inexecução no último ano de execução poderá considerar o número de meses em que a obrigação permaneceu inadimplida, e o subitem 2.6.1, que operacionaliza o fator redutor Mi/12 para os itens das Tabelas II e III. A redação final do instrumento, para a Ecovias do Araguaia, consta da Minuta SEI nº 46106809.

3.5. Quanto ao mérito, destaca-se que a proposta não altera tipologias, percentuais, unidades ou critérios de aplicabilidade do Fator D, tampouco incide sobre a Frente de Recuperação e Manutenção ou sobre os demais parâmetros de desempenho. Restringe-se às obras obrigatórias das Tabelas II e III e apenas quando a Concessionária comprove a conclusão integral da obra dentro do ano-concessão subsequente ao previsto. Mantém-se, assim, o desconto integral enquanto a obra não estiver concluída, e a redução proporcional só se aplica ao ano em que a obrigação é efetivamente cumprida.

3.6. A GEGEF, por meio do Despacho CGEFI (SEI nº 38318618), registrou que a aplicação atual do Fator D, sem redução proporcional e pelo período de um ano, não gera distorções nem majorções indevidas e preserva a neutralidade econômico-financeira do mecanismo, pois a inexecução no ano t gera ganho econômico imediato à Concessionária, neutralizado pelo desconto no exercício subsequente. Concluiu, porém, que a proposta representa um benefício adicional para as concessionárias que concluam as obras em menos de doze meses no último ano, funcionando como incentivo à conclusão no menor prazo possível, e manifestou não ter objeção, sugerindo ajuste de redação para deixar claro que o fator Mi/12 se refere ao ano t+1, sugestão acolhida na minuta. A COFIR, no Despacho SEI nº 38924137, manifestou-se favoravelmente e entendeu que o risco de aumento do custo regulatório é mitigado pela atuação dos Verificadores Independentes.

3.7. Em face dessas manifestações, entende-se que a justificativa da medida deve ser compreendida como escolha regulatória de incentivo, e não como correção de falha no desenho do mecanismo, cuja neutralidade foi expressamente reafirmada pela GEGEF. O Fator D não se confunde com penalidade e a medida não o desnatura: ao permitir que a Concessionária reduza o desconto na medida em que antecipa a conclusão da obra, alinha o interesse econômico da concessão ao interesse do usuário na entrega tempestiva da infraestrutura. Trata-se de racional coerente com o que as Notas Técnicas nº 2183/2025 e nº 4501/2025 apontaram, a saber, que a Concessionária passa a ter oportunidade de reduzir o desconto se acelerar a execução das obras em atraso.

3.8. No tocante ao impacto tarifário, o Ofício nº 45012/2025 exigiu projeção em valores absolutos e percentuais para todos os contratos sujeitos à medida. A GEGEF informou, no Despacho CGEFI (SEI nº 41296901), que tal projeção depende de variáveis ainda não disponíveis de forma consolidada – as obras em atraso, o número de meses de atraso de cada uma e o percentual de inexecução – e apresentou, no Despacho CGEFI (SEI nº 41731656 e Anexo SEI nº 41784252), simulação tomando como referência a 3ª Revisão Ordinária da Ecovias do Cerrado (Processo nº 50500.141202/2023-42), com as seguintes premissas e resultados:

Item	Fator D integral	Fator D proporcional
Fator D – Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias	1,49006%	0,96333%
Fator D total	4,46354%	3,93681%
Tarifa da 3ª Revisão Ordinária (R$)	5,74173	5,77354
Montante a restituir à Concessionária (R$, tráfego de 14/11/2023 a 13/11/2024)	–	1.192.732,03
Tarifa da 4ª Revisão Ordinária, com a restituição via Fator C (R$)	5,87832	5,90951 (+0,03119)

Fonte: Nota Informativa SEI nº 202/2026 (Quadros 1 a 5). Simulação hipotética, com estimativa do prazo de conclusão (Mi) das obras em atraso e considerando apenas as obras da Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias.

3.9. O resultado indica que, no caso simulado, a incorporação do montante por meio do Fator C na revisão seguinte representaria acréscimo de cerca de R$ 0,03 na tarifa, sem alteração da tarifa arredondada, que permaneceria em R$ 5,90. A GEGEF ressalvou que a simulação se baseia em premissas próprias e não substitui a avaliação de casos concretos. Reconhece-se que a projeção não alcança todos os contratos, mas o efeito da medida é contido: aplica-se apenas às obras concluídas no ano seguinte ao previsto, é de natureza prospectiva e depende de comprovação da conclusão integral, aferida pela fiscalização. Convirá, por isso, que o impacto seja acompanhado nas revisões ordinárias futuras, como se recomenda no item 3.18.

3.10. Quanto às demais diligências do Voto DAA 4/2025 e do Ofício nº 45012/2025, a Nota Informativa nº 202/2026 registra o seguinte:

- **Protocolo padronizado de validação:** a GEFOP (Despacho COFIR, SEI nº 39796936) entendeu desnecessário novo protocolo, porque as Notas Técnicas de fiscalização já seguem padrão uniforme e apresentam, obra por obra, as informações necessárias à comprovação da conclusão das obrigações das Tabelas II e III, inclusive análises físicas, documentais e registros técnicos.

- **Manual de Fiscalização:** a atualização será feita em momento oportuno, observada a priorização das demais demandas e a necessária revisão de normativos correlatos.

- **Projeção da SUCON para futuros editais:** a Nota Informativa nº 175/2026 (SEI nº 39407759) esclareceu que a Modelagem Econômico-Financeira é estruturada por ano-concessão, com custos anualizados, o que inviabiliza hoje a discriminação mensal dos custos de cada item do Fator D, tema a ser aprofundado em análises futuras, no âmbito da Agenda Regulatória da 6ª etapa.

- **Ajuste do RCR-3:** a GERER, na Nota Técnica SEI nº 3086/2026 (SEI nº 40819944), observou que a alteração normativa exige Análise de Resultado ou de Impacto Regulatório e participação social, nos termos da Lei nº 13.848/2019, do Decreto nº 10.411/2020 e da Resolução ANTT nº 6.020/2023, e recomendou que a discussão seja incorporada ao Processo nº 50500.032960/2025-32, que consolida as propostas de alteração do RCR.

3.11. Entende-se que os apontamentos e questionamentos apresentados pelo Diretor Alex Azevedo, no Voto DAA 4/2025 e no Ofício nº 45012/2025, foram devidamente esclarecidos pela SUROD, por meio da Nota Informativa nº 202/2026 e das manifestações das áreas técnicas nela consolidadas, e pela PF-ANTT, no Parecer Referencial nº 00001/2026. A comprovação da conclusão integral das obras já se ancora em procedimento consolidado de fiscalização, com

certificação pelos Verificadores Independentes. A ausência de projeção para futuros editais não afeta os contratos vigentes, e a atualização do Manual de Fiscalização e do RCR-3 constitui medida complementar, que não condiciona a validade do aditivo, como se demonstra a seguir. Nada obstante, formulam-se recomendações à SUROD no item 3.18, de modo a evitar que o tratamento contratual permaneça descolado do normativo.

3.12. No plano jurídico, o Parecer Referencial nº 00001/2026/PF-ANTT/PGF/AGU manifestou-se pela regularidade jurídica da minuta-padrão e enfrentou as duas questões suscitadas pelo Ofício nº 45012/2025. Quanto à anterioridade da alteração normativa, concluiu que contrato e norma regulatória situam-se em planos distintos, com ritos próprios, e que tratar a alteração do RCR-3 como condição prévia de validade do aditivo restringiria indevidamente a competência da Agência para gerir e aperfeiçoar os contratos. Observou que o próprio art. 102, § 2º, do RCR-3 remete ao contrato os percentuais aplicáveis e que o § 3º fornece o marco temporal a partir do qual o fator Mi pode ser medido no ano t+1. Recomendou, apenas, que a área técnica avalie promover a alteração do RCR-3 para evitar dúvidas interpretativas em contratos que não integrem o conjunto inicial.

3.13. Quanto à isonomia, a PF entendeu que a celebração dos dezoito aditivos com as concessionárias aptas não a viola por si só, porque a seleção se baseou em critério técnico objetivo, tendo sido excluídas, por exemplo, as concessões em processo de relicitação ou repactuação. Alertou, contudo, que a manutenção por prazo indefinido de tratamento diferenciado entre concessionárias em situação equivalente poderia suscitar questionamentos, e recomendou estender o mesmo tratamento a todos os contratos elegíveis, em prazo razoável, o que o próprio parecer referencial ajuda a operacionalizar. Acolhe-se essa orientação como recomendação no item 3.18.

3.14. Verifica-se, ainda, que a cláusula de vigência atende ao art. 94 da Lei nº 14.133/2021 e ao entendimento consolidado da PF-ANTT (Parecer nº 00029/2024/PF-ANTT/PGF/AGU), ao condicionar a eficácia do instrumento à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A alteração promovida na subcláusula 2.3 reforça o caráter prospectivo da medida, ao vincular seus efeitos às apurações do Fator D posteriores à entrada em vigor do Termo Aditivo. As cláusulas quarta e quinta registram que a alteração não enseja apuração de valores nem reequilíbrio econômico-financeiro, por manter inalterada a aplicabilidade do Fator D.

3.15. Cabe registrar, por fim, o atendimento ao requisito da Orientação Normativa AGU nº 55/2014. A dispensa de análise jurídica individualizada, nos termos do próprio parecer referencial (itens 10 e 14), pressupõe atesto expresso da área técnica de que o caso concreto se amolda à manifestação. O Relatório à Diretoria SEI nº 453/2026 informa que a Minuta final contém apenas ajustes formais em relação à redação aceita pela Concessionária e que a instrução está atualizada, mas não traz declaração expressa de enquadramento. Por prudência, propõe-se que essa declaração seja juntada aos autos antes da assinatura do instrumento, conforme recomendado no item 3.18.

3.16. Quanto à anuência da Concessionária, verifica-se que houve aceite integral à redação proposta pela Agência (Carta ECA-GED-1940-2026), com a ressalva de que eventual discussão sobre o Fator A seja conduzida em processo próprio. Essa ressalva não impede o prosseguimento, pois o presente processo trata exclusivamente do Fator D, como a Nota Informativa nº 202/2026 esclarece em relação à referência ao Fator A na Nota Técnica nº 2183/2025.

3.17. Diante do exposto, a proposta submetida à deliberação desta Diretoria encontra-se devidamente instruída: conta com manifestações técnicas favoráveis das áreas competentes, com análise jurídica conclusiva da PF-ANTT, com concordância da Concessionária, com esclarecimento dos apontamentos do Diretor Alex Azevedo e com simulação de impacto que indica efeito tarifário contido. Não se identificam óbices regulatórios ou contratuais à sua aprovação.

4. **DA PROPOSIÇÃO FINAL**

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas contidas no processo, VOTO por aprovar a proposta de celebração do 10º Termo Aditivo ao Contrato do Edital de Concessão nº 001/2021, firmado com a Ecovias do Araguaia S.A., nos termos das minutas de Deliberação (SEI nº 47176229), de Termo Aditivo (SEI nº 47172807) e Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 47172822) acostadas aos autos.

Brasília, 09 de novembro de 2026.

(assinado eletronicamente)
Lucas Asfor Rocha Lima
Diretor

Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, **Diretor**, em 09/11/2026, às 16:36, 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 **47172735** e o código CRC **EA09D18A**.